

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2022

PAVLA JUNGOVÁ

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

FAKULTA BEZPEČNOSTNĚ PRÁVNÍ

Katedra správního práva a správní vědy

Zásady správního řízení

Bakalářská práce

Principles of administrative proceedings

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Lenka Scheu, Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Pavla JUNGOVÁ

PRAHA

2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu literatury.

V Praze, dne 15. 03. 2022

.....
Pavla JUNGOVÁ

Poděkování

Mé velké poděkování na tomto místě patří JUDr. Lence Scheu, Ph.D. za vedení mé bakalářské práce, kdy mi poskytla mnoho cenných rad na začátku mé tvorby a metodické vedení po celou dobu práce.

ANOTACE

Tato bakalářská práce si za cíl klade obeznámit čtenáře se zásadami správního řízení. Předně se v práci stručně představí správní řízení a následně vysvětlí význam a důležitost všech zásad ve správním řízení. Tyto zásady se objasní a bude současně analyzováno jejich postavení v rámci správního řízení. Práce se převážně zaměří na zásadu *ne bis in idem*, která se představí v obecné rovině, v jakých fázích a jakým způsobem může být tato zásada použita. Nebude opomenut ani popis průběhu řízení přestupků v dopravě.

KLÍČOVÁ SLOVA

Správní řízení – zásady ve správním řízení – zásada *ne bis in idem* – překážka *res iudicata* – překážka *lispendence* – řízení o dopravních přestupcích

ANNOTATION

This bachelor thesis aims to introduce the reader to the principles of administrative procedure. First, the thesis briefly introduces administrative procedure and then explains the meaning and importance of all principles in administrative procedure. These principles will be explained and at the same time their position within the administrative procedure will be analysed. The thesis will mainly focus on the *ne bis in idem* principle, which will be introduced in general terms, at which stages and in what way this principle can be applied. A description of the procedure for traffic offences will not be omitted either.

KEYWORDS

Administrative procedure - principles in administrative procedure - *ne bis in idem* principle - *res iudicata* obstacle - *lis pendens* obstacle - traffic offence procedure

Obsah

Seznam zkratek	6
Úvod	7
1 Cíle a metodiky práce.....	9
2 Správní řízení	11
2.1 Vymezení správního řízení.....	11
3 Význam základních zásad správního řízení.....	16
3.1 Obecné vymezení zásad správního řízení a jejich význam	16
4 Zásada ne bis in idem	23
5 Řízení o dopravních přestupcích ve světle zásady <i>ne bis in idem</i>	30
6 Závěr	39
Seznam literatury	40

Seznam zkratek

LZPS – Listina základních práv a svobod

NSS – Nejvyšší správní soud

PřestZ – zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon č. 250/2016 Sb.)

SŘ – správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.)

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

ÚS – Ústavní soud

ZSP – zákon o silničním provozu (zákon č. 361/2000 Sb.)

Úvod

Správní řízení je postup správních orgánů, které rozhodují o právech nebo povinnostech fyzických, právnických nebo podnikajících fyzických osob. O právech a povinnostech správní orgány rozhodují na poli životního prostředí, ve školství, na poli silniční dopravy a v dalších oblastech. Současně správní orgány rozhodují o přestupcích, což jsou skutky, kterým fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osoby porušily právem stanovené povinnosti.

Se správním řízením je možné se setkat právě např. při porušení povinnosti při řízení motorového vozidla, kdy je účastníku silničního provozu udělena v rámci přestupkového řízení pokuta nebo je s ním zahájeno správní, resp. přestupkové řízení jiným způsobem.

Postup správních orgánů má svá pravidla. Vzhledem k tomu, že spadá do oblasti správního práva, je možné konstatovat, že zde neplatí zásada, která platí pro subjekty v občanském právu, tedy že je možné dělat vše, co zákon nezakazuje, ale platí zde zásada, že správní orgán může postupovat jen v případě, že mu to nařizuje zákon a pouze v zákonných mezích. Proto je správní řízení relativně formalizovaný sled jednotlivých správních úkonů prováděných správním úřadem. Postup správních orgánů je vymezen jednak ve správním řádu, jednak v případě přestupkového řízení i v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Přestože je postup správního orgánu ve správním řízení celkem přesně vymezen ve správním řádu nebo zákoně o odpovědnosti za přestupky, jsou navíc stanoveny některé zásady, které se použijí v případě nejasnosti výkladu některých ustanovení nebo v případě, že zákone nepostihuje postup správního orgánu v konkrétní situaci. Tyto zásady jsou zároveň interpretačními vodítky pro vymezení přesného smyslu jednotlivých ustanovení, ale současně jsou to takové zásady, které musí být respektovány při tvorbě práva – tedy například při novelizaci správního řádu.

Zásady správního řízení jsou obecné zásady, které se vytvořily během historického vývoje a některé z nich jsou dokonce zakotveny v ústavním pořádku

nebo v mezinárodních právních dokumentech. Velmi důležitou zásadou správního řízení je i zásada *ne bis in idem*, která v obecné rovině znamená zákaz potrestat jedince dvakrát pro stejný přečin.

.

1 Cíle a metodiky práce

Hlavním cílem této práce je vysvětlit zásadu *ne bis in idem*, která znamená jednak zákaz potrestání za stejný čin, o kterém bylo již pravomocně rozhodnuto, ale také zákaz vedení řízení proti osobě pro čin, pro který je již vedeno jiné správní řízení.

Hlavní důraz práce bude kladen na zásady správního řízení, které jsou z větší části vymezeny ve správním řádu („SR“). V úvodu práce bude stručně identifikováno správní řízení a následně bude přistoupeno k vysvětlení významu zásad ve správním řízení, kde bude pozornost věnována zásadám, například zásadě legality, zásadě zákazu zneužití správního uvážení a dalším zásadám, které jsou uvedeny ve správním řádu.

Tyto zásady budou vysvětleny a současně bude analyzováno jejich postavení v rámci správního řízení. Následně se práce zaměří na zásadu *ne bis in idem*, která bude představena nejprve v obecné rovině a následně bude popsán průběh řízení o dopravních přestupcích, na kterém bude identifikováno, v jakých fázích tato zásada může být použita a jakým způsobem. Současně budou vymezeny výjimky z aplikace této zásady a bude shrnuto, jakým způsobem se tedy zásada *ne bis in idem* projevuje v řízení o dopravních přestupcích a v přestupkovém řízení vůbec. Budou zároveň nastíněny některé speciální případy přestupkového řízení, při kterých byla právě zásada *ne bis in idem* posuzována a z judikatury týkající se těchto případů budou vyvozeny závěry.

Práce vychází z primárních zdrojů, kterými jsou zákonné normy a judikáty, a ze sekundárních zdrojů, kterými jsou odborné monografie, články a studie. Jako hlavní primární prameny jsou použity:

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích,
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Mezi důležitou sekundární literaturu je možné zařadit obecná pojednání o správním právu jako je práce M. Kopeckého s názvem *Správní právo – obecná část*, který vyšla v roce 2019. Další významnou publikací, která byla použita, byla

kniha Dušana Hendrycha s názvem *Správní právo: Obecná část*. Použita je i kniha autorů E. Horzinkové a V. Novotného *Správní právo procesní* z roku 2019. Pro výklad zásady *ne bis in idem* v Listině základních práv a svobod je využit komentář autorů Husseiniho, Bartoně, Kokeše a Kopy, který vydalo nakladatelství Beck v roce 2021. Významnou publikací pro osvětlení přestupkového řízení o dopravních přestupcích je jednak komentář *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* autora L. Jemelky a *Správní řád stejného autora*. Komentář k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je využit i od autorek H. Kučerové a E. Horzinkové.

Mezi významné články vztahující se k tématu je možné zmínit článek s názvem *Společenská škodlivost jako znak přestupku* autorů P. Matese a K. Šemíka, který byl vydán v Bulletinu advokacie v roce 2021. Dále pak článek Pavla Matese, který se jmenuje *Ne bis in idem ve správním právu* a který vyšel ve Sborníku Karlovarské právní dny. Využit je i článek Heleny Práškové s názvem *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech*, který vyšel v časopise *Trestněprávní revue* v roce 2012.

2 Správní řízení

Správní řízení je podle správního řádu¹ (dále jen „SŘ“) postup správního orgánu, „jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“. Jinými slovy jedním z hlavních pojmových znaků správního řízení je, že se jedná o postup správního orgánu.

2.1 Vymezení správního řízení

Za správní orgán je možné označit orgán výkonné moci, orgán územních samosprávných celků nebo jiný orgán, popřípadě i fyzickou nebo právnickou osobu, které vykonávají působnosti v oblasti veřejné správy.² Orgán moci výkonné jsou ministerstva a další ústřední orgány státní správy (např. Ministerstvo spravedlnosti ČR³, Český statistický úřad⁴ atd.), případně tzv. veřejné (bezpečnostní) sbory.⁵ Orgánem územního samosprávného celku, které je možné označit za správní orgány, jsou obecní úřady, městské úřady, úřady městyse, magistráty statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy, dále pak i krajské úřady.⁶ Pokud jde o fyzické nebo právnické osoby, které „vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“⁷, může se jednat o tzv. veřejnoprávní korporace odlišné od územních samosprávných celků (např. zdravotní pojišťovny, školy apod.).⁸

¹ Konkrétně podle § 9 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

³ Ministerstva jsou vymezena v § 1 zák. č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Další ústřední orgány ČR jsou vymezeny v § 2 zák. č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky ve znění pozdějších předpisů.

⁵ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David, *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5, s. 10–11.

⁶ Tamtéž.

⁷ Podle § 1 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 35.

Dalším pojmovým znakem správního řízení je vydání rozhodnutí. Je tedy možné konstatovat, že výsledkem správního řízení je vydání správního rozhodnutí a zároveň, že správní rozhodnutí nemůže být vydáno jinak než cestou správního řízení. Toto rozhodnutí zároveň musí jako podstatným znak obsahovat ustavení o tom, že v nějaké věci se práva fyzických a právnických osob zakládají nebo ruší, zároveň ale správní orgán může konstatovat, že fyzické nebo právnické osoby v konkrétním případě práva či povinnosti mají či nemají. Podpůrně k tomu samozřejmě správní orgán rozhoduje i o procesním postupu v rámci správního řízení a vydává rozhodnutí o procesních právech a povinnostech (např. procesní rozhodnutí přerušeni nebo zastavení řízení podle § 64–66 SŘ). Nicméně uvedené procesní rozhodnutí nejsou správní rozhodnutí, a proto jako cíl správního řízení je nutné správní rozhodnutí, které splňuje výše zmíněnou definici.⁹

Subjektem správního řízení jsou, kromě správního orgánu, i účastníci řízení, což jsou osoby o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje, nebo pro jejich právních poměrů může mít výsledek určitý význam. Odborná literatura zpravidla dělí účastníky řízení do tří skupin.¹⁰ Do první skupiny náležejí ti účastníci, o jejichž právech nebo povinnostech má být v rámci správního řízení rozhodnuto. V tomto případě, pokud jde o řízení o žádosti, je účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) SŘ žadatel. Do této kategorie ovšem může spadat i účastník, který je v „řízení z moci úřední dotčenou osobou“, jemuž má „rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnosti má anebo nemá“.¹¹

Druhou skupinou účastníků řízení pak jsou účastníci, kteří mohou rozhodnutím, které je účelem správního řízení, být přímo dotčeni ve svém právním postavení.¹² Poslední kategorií jsou pak účastníci, kterým postavení účastníka přiznává zvláštní zákon.¹³ Kromě správního orgánu a účastníků je možné vymezit

⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 346.

¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 346–347.

¹¹ Podle § 27 odst. 1 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 346.

¹³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 347.

ještě další subjekty řízení, kterými jsou dotčené orgány (orgány, které nerozhodují v samotné věci, ale plní úkoly ve správním řízení jiným způsobem), dožádané správní orgány (plní takové úkoly, které by byly pro správní orgán obtížené nebo neproveditelné) a nadřízené správní orgány (rozhodují většinou jako odvolací správní orgány).

Pokud jde o postup ve správním řízení, je upraven v SŘ. Zahájit správní řízení může buď účastník, nebo správní úřad. V případě, že bylo správní řízení zahájeno na základě oficiality (zahájil ho správní orgán), je to také správní orgán, který předmětem řízení disponuje. Pokud je správní řízení zahájeno na základě dispoziční zásady, je to účastník řízení, který disponuje předmětem řízení, tedy může řízení zahájit.

Správní orgán v případě, že se jedná o zahájení z moci úřední, pak přijímá podněty k zahájení řízení (podle § 42 SŘ) může požadovat vysvětlení na základě § 137 SŘ nebo zajišťovat důkazy podle § 138 SŘ. V případech, kdy správní řízení neprobíhá pouze písemně, může správní orgán nařídít ústní jednání, k čemuž dochází v případech, které stanoví zákon, nebo které stanoví správní orgány, pokud věc splní zákonné podmínky pro stanovení ústního jednání.

Při zjišťování okolností pro vydání rozhodnutí je postup správního orgánu takový, „*aby byl zjištěn stav věcí, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, které je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky stanovenými v § 2*“.¹⁴ Požadavky uvedené v § 2 SŘ jsou např. postup v souladu se zákonem a zákonnými předpisy včetně mezinárodních smluv¹⁵, uplatňování pravomoci pouze k takovým účelům, k nimž byla zákonem svěřena, a v rozsahu, ve kterém mu byla svěřena¹⁶, šetření práv nabytých v dobré víře¹⁷ a dbání přijatého řešení v souladu s veřejným zájmem.¹⁸

Samotné správní řízení je pak ovládáno mimo jiné zásadou jednotnosti, tedy rozhodování až do vydání správního rozhodnutí tvoří jeden celek a účastníci

¹⁴ § 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁵ § 2 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁶ § 2 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁷ § 2 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁸ § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

tedy „*mohou přinášet své návrhy stanoviska, označovat důkazy kdykoliv v jeho průběhu až do vydání rozhodnutí*“.¹⁹ Zároveň je správní orgán povinen obstarat důkazy a provádění a hodnocení důkazů je ve správním řízení svěřeno výlučně správnímu orgánu.

Pokud jde o postup ve správním řízení, je důležité zmínit, že od zahájení řízení začíná běžet lhůta pro rozhodnutí. V případě, že je správní řízení zahájeno úkonem účastníka (např. žádostí), začíná tato lhůta běžet dnem doručení žádosti relevantnímu správního úřadu. Lhůty jsou stanoveny tak, že je počítáno s průměrnou náročností správního řízení: zahájení, opatřování podkladů, dokazování, případné ústní jednání, hodnocení důkazů, možnost účastníků se vyjadřovat k podkladům rozhodnutí, písemné vyhotovení rozhodnutí a jeho vydání. „*Tento časový sled činností se vyskytuje s různými obměnami u všech rozhodnutí, které správní orgán učiní, včetně rozhodnutí procesních (při vedení řízení), a tudíž i ve všech stádiích správního řízení: před orgánem prvního stupně, v odvolacím řízení (řízení o rozkladu), v řízení o povolení obnovy řízení a v řízení obnoveném, při vydání nového rozhodnutí, v přezkumném řízení, i při exekuci.*“²⁰

Pokud jde o rozhodnutí ve správním řízení, jedná se o správní akt rozhodující o právech a povinnostech osob, jak je stanoveno v § 67 odst. 1 SŘ „*rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“²¹ Samotné rozhodnutí zpravidla obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.²² Základním aspektem výrokové části je výrok neboli enunciát, který v podstatě dává odpověď na otázku, která je předmětem správního řízení. Správní rozhodnutí dále musí obsahovat i ustanovení, které bylo použito pro následné rozhodnutí správního orgánu, označení účastníků atd. V odůvodnění se pak nachází samotná úvaha, tedy

¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. V Praze C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s., ISBN 978-80-7179-254-3, s. 267.

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. V Praze C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s., ISBN 978-80-7179-254-3, s. 268.

²¹ Podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2006 Sb., správní řád.

²² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 381.

logická spojitost mezi ustanovením, které bylo použito v konkrétním případě a skutečnostmi, které byly podstatou předmětné otázky, výklad právního předpisu, který byl použit či jiná argumentace, ze které je patrný myšlenkový pochod správního úřadu při rozhodování v konkrétní otázce.²³

Poučení pak obsahuje oznámení o tom, zda je nebo není možné proti rozhodnutí podat opravný prostředek, tedy odvolání a v případě existence možnosti odvolání je uvedena lhůta, ve které toto odvolání musí být podáno. Povinná informace poučení je i označení správního orgánu, který o odvolání bude rozhodovat. Jak vyplývá ze správního řádu, rozhodnutí se oznamuje všem účastníkům „*doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením.*“²⁴

K postupu správního orgánu je třeba ještě doplnit, že v některých případech správní orgán rozhoduje formou usnesení. Jsou to případy, které jsou speciálně v zákoně stanovené, a zpravidla se jedná o procesní otázky v rámci správního řízení. Zde je možné uvést příklad, že správní orgán vydá usnesení, kterým rozhodne představený o námitce podjatosti úřední osoby²⁵ nebo v případě, kdy správní orgán rozhoduje, zda osoba je či není účastníkem řízení.²⁶

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. V Praze C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s., ISBN 978-80-7179-254-3, s. 268.

²⁴ Podle § 72 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁵ Podle § 22 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁶ Podle § 28 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

3 Význam základních zásad správního řízení

Správní právo, a tedy i postup orgánů v rámci správního řízení jsou ovládnány určitými zásadami. Tyto zásady vycházejí jednak obecně z principů, na kterých je postaven český právní řád, ze základního nastavení práv a svobod, jak jsou zakotveny v ústavním pořádku, ale také z principů, které jsou typické pro kontinentální právo, jehož je český právní řád součástí.

Základní zásady se uplatňují i v řízení o přestupcích, kde se uplatní všechny zásady, které jsou platné pro správní řízení, a to podle § 177 SŘ, který stanoví: „*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.*“²⁷ Zásady pro přestupky jsou vymezené především v zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nicméně, jak bylo uvedeno v některých případech je možné využít i zásady, které stanoví obecně správní řád.

3.1 Obecné vymezení zásad správního řízení a jejich význam

Hlavní zásadou, která je vymezená v § 2 odst. 1 SŘ je **zásada legality**, který stanoví, že „*správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a současně i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí správního řádu.*“²⁸ Jinými slovy je možné konstatovat, že orgán, který přestupky řeší, může postupovat a být činný pouze v okamžiku, kdy tak stanoví zákon, mezinárodní smlouva nebo jiný právní předpis. Na rozdíl od subjektů občanského práva, které mohou činit to, co jim zákon nezakazuje, orgány veřejného práva – správní orgány apod. – mohou být činné jen v okamžiku, kdy jim to zákon výslovně stanoví.

²⁷ Podle § 177 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁸ Podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 sb., správní řád

Současně je třeba zmínit i **zásadu zneužití správního uvážení**, tedy že „*orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*“.²⁹ Pokud jde o pravomoc správního orgánu, jedná se o soubor úkonů, které může orgán učinit na základě zákona, a zásada zákazu zneužití správního uvážení znamená, že správní orgán nesmí žádným excesem z okruhu tohoto souboru úkonů vybočit.

A je to právě pravomoc, kterou nemůže správní orgán v žádném případě překročit., tedy musí se vždy pohybovat a svou pravomoc realizovat v rozsahu, který mu svěří zákon. Aby nedošlo ke zneužití zásady správního uvážení, zákon relativně přesně určuje pravomoci konkrétním správním orgánům a zároveň stanoví i požadavek souladu s veřejným zájmem.³⁰ Zásada zákazu zneužití správního uvážení vystupuje do popředí především v situacích, kdy správní orgán přistoupí ke správnímu uvážení. Právě správní uvážení je užíváno hodně v případech, kdy jsou ukládány pokuty za správní delikty. Přistoupit k posouzení, zda se správní orgán dopustil zneužití správního uvážení, je možné podle NSS jen v případě, kdy správní orgán překročí zákonem stanovené meze nebo volné uvážení zneužije.³¹

Současně je nutné zdůraznit, že proti zneužití správního uvážení je možné se bránit. Účastník řízení má především možnost využít opravné prostředky, které mu umožňuje SŘ. Mezi prostředky, které je možné využít, patří typicky odvolání, ale může jít také o rozklad nebo přezkum podle § 94 a násl. SŘ. V případě vyčerpání opravných prostředků může rozhodnout soud, a to podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“), který stanoví, že „*soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“³²

²⁹ Podle § 2 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁰ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2020. ISSN 978-80-7400-804-7, s. 45.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 4 Ads 123/2009-99.

³² Podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*.

Velmi důležitou je i **zásada ochrany dobré víry**, resp. ochrany práv nabytých v dobé víře. Podle § 2 odst. 3 SŘ „*správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*“.³³ Ochrana dobré víry zakotvují i jiné předpisy, např. občanský zákoník apod. Ochrana dobré víry se uplatňuje např. v některých opravných prostředcích. Sám pojem „dobrá víra“ je velmi problematicky definovatelný, nicméně je možné citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu, který dovedil, že „*pod pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.*“³⁴

Další významnou zásadou je **zásada souladu s veřejným pořádkem**. Tato zásada znamená, že řešení, které bylo ve věci přijato, je v souladu s veřejným zájmem a odpovídá okolnostem daného případu.³⁵ Další důležitou zásadou, která se nevyužije pouze pro správní řízení, ale i pro řízení o přestupcích, je zásada **materiální pravdy**. Tuto zásadu vyznává např. i trestní právo a znamená, že správní orgán má postupovat tak, aby vždy zjistil pravý stav věcí. Přestože jsou situace, kdy není možné zjistit naprosto všechny detaily, nicméně pravým stavem věcí se dá nazvat takový stav, o kterém neexistují důvodné pochybnosti.³⁶

Další zásadu je možné vymezit jako **zásada vzájemné součinnosti**. Podle § 8 SŘ „*správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány*

³³ Podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 1 As 94/2011-102.

³⁵ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4, s. 28–29.

³⁶ Podle § 3 zák. č. 500/2016 Sb., správní řád.

bezodkladně upozornit“.³⁷ Obdobná povinnost je zakotvena i v § 75 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřestZ“).

S výše uvedeným do určité míry souvisí i **zásada součinnosti s účastníky**, která je zakotvena v § 4 SŘ. Dle uvedeného ustanovení je jednak veřejná správa službou veřejnosti, a proto ten, kdo vykonává svou pravomoc vůči dotčeným osobám, je povinen se chovat zdvořile, zároveň dotčená osoba má právo být správním orgánem informována a poučena, a to např. o úkonu, který správní orgán provedl nebo provede. Nejpodstatnějším aspektem je skutečnost, že práva a oprávněné zájmy dotčené osoby musí být při styku se správními úřady šetřeny.

Další významnou zásadou je **zásada oficiality**, která je zakotvena v § 78 odst. 1 a 2 PřestZ: „*Správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední. Řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení. O ústním vyhlášení oznámení o zahájení řízení vydá správní orgán účastníkům řízení na požádání potvrzení. Společné řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku.*“³⁸

Důležitou zásadou je i **zásada presumpce nevinny**, která znamená, že na podezřelého se hledí až do pravomocného rozhodnutí o vině jako na nevinného. Tato zásada se uplatňuje i v trestním právu a má dokonce své zakotvení v ústavním pořádku. Tedy do okamžiku, než je pravomocným rozhodnutím vyřčena vina obviněného, správní orgány nemohou s obviněným jednat jako s vinným.

Podobně jako výše uvedená zásada je i další zásada převzatá z trestního práva, a to je **zásada in dubio pro reo**. V praxi tato zásada znamená, že v případě, že se ve věci vyskytnou pochybnosti, je následně postupováno ve prospěch obviněného, tedy např. řízení proti němu se zastaví. Tato zásada je explicitně zakotvena ve větě druhé § 69 odst. 2 PřestZ.

³⁷ Podle § 8 zákona č. 500/2016 Sb., správní řád.

³⁸ Podle § 78 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Obdobně i v trestním řízení existuje zásada jako v řízení o přestupcích, a to je **zásada obhajoby**. Dle této zásady se obviněný má právo vyjádřit ke všem skutečnostem, ze kterých je obviněn, a stejně tak i ke všem okolnostem apod. Na druhou stranu je ovšem třeba konstatovat, že zásada obhajoby zahrnuje i negativní faktor, a to, že obviněný má právo nevyprávět.³⁹

Další zásadou je **zásada zákazu reformace in peius**, tedy zásada, která říká, že není možné změnit sankci k horšímu. Podle § 98 odst. 2 PřestZ, že „*odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného*“.⁴⁰

Další zásada, která se uplatňuje v přestupkovém řízení, je **zásada neveřejnosti ústního jednání**. Tato zásada vychází z premisy, že jednání před přestupkovým orgánem je v zásadě neveřejné, a tedy je možné, aby se přestupkového řízení účastnily pouze osoby, které jsou účastníky tohoto řízení. Kromě toho se ale mohou účastnit i svědci, znalci, tlumočníci apod. V případě, že dotčená osoba navrhne, aby jednání bylo veřejné, a v případě, že tím nebude způsobena újma ostatním účastníkům, může správní orgán souhlasit.⁴¹

Další zásadou je **zásada zákazu retroaktivity**, jinými slovy dle znění konkrétního ustanovení „*odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku*“.⁴² Toto je základní premisa zásady legality, která se uplatňuje nejen v řízení o přestupcích, ale také např. v trestním právu. Nelze tedy stíhat někoho za přestupek, který v době, kdy byl spáchán, nebyl zákonem za přestupek označen. Nicméně z tohoto pravidla existují výjimky, a to je skutečnost, že „*podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější*“.⁴³

³⁹ Podle § 82 odst. 2 zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁰ Podle § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴¹ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4, s. 33.

⁴² Podle § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴³ Tamtéž.

Zásada teritoriality stanoví, že přestupkem, který řeší orgány činné v přestupkovém řízení, je přestupek, který byl spáchán na území ČR. Zásada teritoriality tak znamená, že osoba, která spáchala přestupek na území ČR, může osoba se státní příslušností ČR, ale také cizincem, a to bez ohledu na to, zda má na území ČR trvalý pobyt nebo ne. Kromě toho se za přestupek spáchaný na území ČR považuje i takový přestupek, který se stal zcela nebo zčásti na území České republiky, i když porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti v cizině, nebo se stal v cizině, pokud porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti na území České republiky. Na rozdíl od trestních věcí, neexistuje s cizími státy smlouvy o právní pomoci. Nicméně se v posuzování přestupku uplatňuje i princip vlajky, který „*má stejný režim jako zásada teritoriality. Spočívá ve stíhání za přestupek spáchaný na palubě lodi nebo letadla, které jsou registrovány v ČR.*“⁴⁴

Zásada účelnosti a prospěšnosti znamená, že při samotném vyšetřování a sankcionování přestupku musí přestupkové orgány postupovat tak, aby účelu trestního řízení bylo dosaženo a bez zbytečných průtahů. Není možné tedy řešit přestupek dle PřestZ, pokud bude uplatněno opatření podle jiného právního předpisu, např. podle občanského zákoníku.

Hlavní význam zásad je nejen určité ideové zakotvení konkrétního procesu (správního nebo přestupkového řízení), ale tyto zásady mají i velmi důležitý aplikační význam. Jednak je tento význam patrně ještě před přijetím zákonné normy, resp. před její novelizací, kdy je nutné, aby všechna nová nebo změněná stanovení odpovídala všem zásadám. Zákonodárce tak musí respektovat všechny tyto zásady jako celek a pro konkrétní ustanovení pak ty zásady, které jsou relevantní.⁴⁵

⁴⁴ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4, s. 33–34.

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 385.

Další význam mají zásady v okamžiku, kdy je konkrétní norma, tedy např. PřestZ, interpretována. V tomto případě platí pravidlo, že není možné žádné ustanovení těchto norem interpretovat jinak než v souladu se zásadami. K významu zásad je třeba přiřadit i funkci poznávací, tedy všechna ustanovení správního práva, a tedy i zákon o přestupcích není možné poznat bez znalosti základních zásad.

Zásady jsou velmi důležité i z toho důvodu, že stanovují konkrétní principy a hodnoty, na kterých spočívá nejen SŘ, ale i správní právo obecně, a tedy i aplikace a výkon veřejné správy. Navíc výše zmíněné zásady činnosti správních orgánů by se měly promítat ve všech ustanoveních a institutech SŘ, ale i dalších zákonů. Vzhledem k jejich obecnosti je možné využít téměř ve všech typech správního řízení a zároveň je možné tyto zásady využívat i v případech, kdy právní úprava konkrétního případu neexistuje.⁴⁶

⁴⁶ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2020. ISSN 978-80-7400-804-7, s. 31.

4 Zásada ne bis in idem

Velmi významnou zásadou v rámci správního řízení je bezesporu zásada *ne bis in idem*. Překlad uvedené zásady je možné shrnout jako „ne dvakrát ve stejné věci“. Vyjadřuje velmi důležitý princip českého právního řádu, který se uplatňuje nejen v přestupkovém a správním právu, ale také v právu trestním.

Zásada *ne bis in idem* se vyskytuje nejen v českém právním řádu, ale i v mezinárodních dokumentech. Než bude přistoupeno k vysvětlení praktického dopadu této zásady v řízení o dopravních přestupcích, je třeba uvést, v jakých právních pramenech se uvedená zásada vyskytuje. Jedná se především o Mezinárodní úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která konkrétně v čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 tuto zásadu vymezuje tak, že je „*zákazem stíhání nebo potrestání v trestním řízení v pravomoci téhož státu za čin, za který byl již osvobozen nebo odsouzen konečným (sic. pravomocným) rozsudkem podle právní úpravy daného státu.*“⁴⁷ Kromě toho se vyskytuje v Listině základních práv Evropské unie, a to konkrétně v čl. 50. Podle uvedeného ustanovení, „*nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.*“⁴⁸ Dále je nutné zmínit, že zásada *ne bis in idem* se vyskytuje také v čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy.

Jak bylo uvedeno výše, je zásada *ne bis in idem* obsažena i v ústavním pořádku ČR, kde se vyskytuje konkrétně v Listině základních práv a svobod (dále jen „LZPS“).⁴⁹ Podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod „*nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.*“⁵⁰ . Jinými slovy podstatou tohoto ustanovení je zásada, aby jedinec, který byl již jednou odsouzen pro jeden skutek, nebyl v budoucnosti souzen nebo dokonce odsouzen pro tentýž skutek. Tedy je možné konstatovat, že

⁴⁷ MATES, Pavel. *Ne bis in idem* ve správním právu. In: *Sborník Karlovarské právní dny 19/2011*, s. 56.

⁴⁸ Podle čl. 50 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

⁴⁹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

⁵⁰ Podle čl. 40 odst. 5 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

je to státní moc, kdo nese odpovědnost za to, že jedinec bude po právu potrestán, případně nepotrestán již napoprvé.⁵¹

Uvedený princip, který zajišťuje LZPS se následně uplatňuje i ve správním řízení. Podstata tohoto principu spočívá v tom, že nositelem je „každá osoba, která již byla vystavena nějakému trestnímu stíhání v minulosti (s libovolným výsledkem). Komentované ustanovení jí zaručuje, že tento výsledek je definitivní (s výše uvedenými výjimkami).“⁵²

Teorie v tomto případě rozlišuje adresáta a nositele uvedené zásady.⁵³ Pokud jde o nositele této normy, je jím subjekt, osoba, která se již účastnila trestního, resp. v tomto kontextu přestupkového řízení, a to s libovolným výsledkem, ovšem s výjimkou situace, kdy je řízení přerušeno. Adresátem této normy jsou pak orgány trestního, resp. přestupkového řízení. Adresáti mají povinnost respektovat výše uvedenou zásadu *ne bis in idem* tak, že v případě, že se objeví námitka této zásady, jsou povinni řízení zastavit, resp. ukončit.

Je nutné zmínit usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016,⁵⁴ v jehož rámci soud dovodil, že překážku *ne bis in idem* není možné uplatnit tam, kde podle konkrétního právního předpisu je tento postup vyloučen. Není to možné např. v případě kázeňských deliktů. Dle usnesení soudu neexistuje zákonný důvod, aby byla zásada *ne bis in idem* využita způsobem, že není možné pro rozhodnutí v kárném řízení automaticky odmítnout trestní odpovědnost pro totožný skutek proto, že v kárném řízení bylo již pravomocně rozhodnuto.⁵⁵

K tomuto se vyjádřil i ÚS,⁵⁶ když posuzoval případ policisty, který byl propuštěn ze služebního poměru za zvlášť závažné porušení služební přísahy, když odcizil věc v hodnotě 499 Kč. Za tento skutek byl potrestán podle zákona č. 200/1992 Sb., o přestupcích, a současně mu byl uložen kázeňský trest podle § 32

⁵¹ HUSSEINI, Faisal. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2, nestr.

⁵² HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck 2021, nestr.

⁵³ HUSSEINI, Faisal. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2, nestr.

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 37/2016.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 655/05.

a 33 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Současně bylo toto jednání označeno za porušení služební přísahy a policista byl následně propuštěn ze služby. Policista se bránil, že uložení kázeňského trestu a následné propuštění je porušení zásady *ne bis in idem*. Ústavní soud vyslovil stejný názor se závěrem Nejvyššího správního soudu, který dovedl, že potrestání za spáchání přestupku a následné propuštění ze služebního poměru porušením uvedené zásady není, protože „zákon o služebním poměru kombinací uložení kázeňského trestu a následného propuštění ze služebního poměru nevylučuje.“⁵⁷

V popsané situaci bylo vycházeno z toho, že zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, vymezuje kázeňské tresty, konkrétně v § 51 (písemné napomenutí, snížení platu, odnětí medaile atd.), tedy z dikce uvedeného zákona propuštění ze služebního místa kázeňským trestem *de iure* není. Zároveň uvedený zákon vymezuje situace, za kterých musí být příslušník propuštěn, mezi kterými je porušení služební smlouvy. Jinými slovy propuštění je zvláštním druhem skončení služebního poměru a ani zákon ho nevymezuje jako kázeňský trest. Tedy v případě souběhu kázeňského trestu a následného propuštění se nemůže jednat o porušení zásady *ne bis in idem*. Jiná situace by ale nastala v případě, že by za kázeňský přestupek bylo uloženo napomenutí, dotyčnému by byl snížen tarif a odňata služební medaile.

Další úskalí této zásady také spočívá v tom, že není zcela přesně specifikováno, a navíc to ani nelze s naprostou jistotou dovést, zda se zásada *ne bis in idem* aplikuje pouze v případech, kdy došlo k potrestání – tedy v případech, kdy byla vyměřena nějaká sankce, nebo se tato zásada může uplatnit i v případech, kdy se uplatnila zásada *in dubio pro reo*, a tedy nebylo dostatečné množství důkazů nebo se vyskytly důvodné pochybnosti a obviněný byl zproštěn viny. Podobné dilema je jak u trestního, tak u správního práva.⁵⁸

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 655/05.

⁵⁸ HUSSEINI, Faisal. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2, nestr.

Problematickou se může jevit i otázka totožnosti činu. Podle Rozsudku Nejvyššího správního soudu⁵⁹ je třeba při posuzování totožnosti skutku vycházet především z toho, že podstata skutku je právní jednání pachatele a jeho následek. Nicméně je třeba konstatovat, že pachatelovo jednání se může skládat z více skutků, a proto je třeba velmi obezřetně rozlišovat jednotlivé skutky tak, aby následně bylo možné zásadu *ne bis in idem* posuzovat.

Totožností skutku se zabýval i Evropský soud pro lidská práva, který rozhodl 10. února 2009 (14939/03) ve věci Zolotukhin proti Rusku. V rámci rozhodnutí soud odmítl dosavadní přístup k posuzování totožnosti skutku, který vycházel z právní kvalifikace samotného skutku, protože dovedl, že tento přístup je velmi restriktivní vůči právům jednotlivce. Problém totožnosti by tak dle Evropského soudu pro lidská práva, měl být řešen především otázkou, zda jsou posuzované činy založené na stejných nebo podstatných rysech.⁶⁰ Tedy není důležité, jak konkrétní čin jednotlivé správní orgány právně kvalifikují, tedy může se stát, že jeden správní orgán tento čin vnímá dle jiného ustanovení než druhý, ale záleží především na tom, jaká je podstata samotného činu a jaké jsou jeho základní rysy.

Na druhou stranu je ale možné konstatovat, že výše stanovená zásada nebrání tomu, aby bylo zahájeno v souvislosti s jedním skutkem další řízení o jiném přestupku. V případě spáchání přestupku je možné, aby byla zahájena i dvě řízení o tomto přestupku za předpokladu, že v obou těchto případech je odlišná kvalifikace konkrétního přestupku (každé řízení pojímá přestupek dle jiného ustanovení dle zvláštního předpisu).⁶¹

Další rovina zásady *ne bis in idem* se vyskytuje v § 77 odst. 2 PřestZ, který stanoví, že nikdo nemůže být obviněn za přestupek, o kterém ji bylo v jiném řízení pravomocně rozhodnuto. Podmínkou, aby byla uplatněna tato premisa, je splnění podmínky subjektu a objektu – tedy není možné, aby jeden a týž člověk byl obviněn za přestupek, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto. Zároveň zákon

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2004, sp. zn. 1 As 202/2014-28.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 247.

⁶¹ Tamtéž.

stanoví, že pravomocným rozhodnutím je i rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, případně jej nespáchal obviněný nebo spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.⁶² Nikdo nemůže být stíhán za přestupek, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto, tedy za přestupek, pro který byl pravomocně odsouzen nebo viny zproštěn.

V případě, že je o přestupku pravomocně rozhodnuto, vzniká tak překážka věci rozhodnuté (*exceptio rei iudicatae*). Věc rozhodnutá tak může nastat podle PřestZ v několika případech. Jednak může být správním orgánem, který o přestupku rozhoduje, vyhodnoceno, že se přestupek nestal (podle § 86 odst. 1 písm. a) PřestZ.⁶³

Dále správní orgán, v jehož kompetenci je vést přestupkové řízení, může zjistit, že již dříve bylo vydáno pravomocné rozhodnutí, že se skutek nestal (podle § 86 odst. 1 písm. b) PřestZ). Pravomocným rozhodnutím, které může způsobit překážku věci rozhodnuté, je také skutečnost, že spáchání přestupku se nepodařilo obviněnému prokázat, podle § 56 odst. 1 písm. c) PřestZ.

Překážku věci rozhodnuté také může tvořit rozhodnutí, že je skutek trestným činem (dle § 86 odst. 1 písm. j) PřestZ). Kromě výše uvedených případů komentářová literatura považuje za rozhodnutí ve věci, která zakládá zásadu *ne bis in idem*, tedy překážku věci rozhodnuté také „*podmíněné zastavení trestního stíhání za skutek, schválení narovnání v trestním řízení a zastavení trestního stíhání v důsledku tohoto schválení, podmíněné odložení podání návrhu na potrestání a odstoupení od trestního stíhání mladistvého*“.⁶⁴

⁶² Podle § 77 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶³ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4, s. 440 a násl.

⁶⁴ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4, s. 450.

K problematice zásady *ne bis in idem*, vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o zásadu zakotvenou v ústavním pořádku, která navíc patří k základním právům a svobodám, se několikrát vyjádřil i Ústavní soud (dále jen „ÚS“). Přestože se většinou jednalo o trestní řízení, je zde možné vidět určitou analogii se správním řízením, protože principy a uplatnění zásady *ne bis in idem* v trestním a ve správním řízení je obdobná.

V minulosti ÚS řešil, zda při uplatnění této zásady má rozhodující vliv skutečnost, zda byl obviněný za konkrétní skutek odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Navíc další problematika, která s uvedeným souvisí, je, že i v případě jednoho skutku se může vést několik řízení (trestní, správní apod.). Může totiž nastat situace, jak dodává i komentářová literatura,⁶⁵ že jednání je posuzováno z více hlediskem. Jedním může být hledisko trestněprávní, kdy se o činu rozhoduje v rámci trestního řízení, druhým hledisko občanskoprávní, ve kterém se může řešit náhrada škody. Stejně tak čin může být předmětem zkoumání kárného řízení atd.⁶⁶

Dle autorky práce v této souvislosti je nutné konstatovat, že cílem uvedené zásady není stanovit, že obviněný by měl být za svůj skutek postižen jen jednou, rozuměno ve smyslu jednoho řízení, ale cílem je především to, aby v rámci jednoho řízení (např. správní řízení) nebyl obviněný potrestán za jeden skutek vícekrát. Porušením zásady *ne bis in idem není*, pokud je například policista potrestán za přestupek, který následně má dopad i na kárné řízení, v jehož důsledku je vyvozena jeho kárná odpovědnost.

Pokud jde o zásadu *ne bis in idem* v ústavním pořádku ČR, je možné konstatovat, že její užití je možné v případech, kdy osoba byla shledána vinnou přestupkem, nicméně skutečnost, že došlo k zastavení řízení nebo rozhodnutí o přestupku v jiném řízení (např. kárném apod.) nemá na probíhající řízení v zásadě vliv.

⁶⁵ HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck 2021, nestr.

⁶⁶ Tamtéž.

V případě problematiky správního práva je možné čerpat do určité míry z analogie práva trestního, nicméně vzhledem ke skutečnosti, že správní právo má svá specifika, je nutné zásadu *ne bis in idem* vymezit v rámci správního práva. Jak uvádí odborná literatura, zásada *ne bis in idem* má v zásadě dva aspekty – první je zákaz uložení dvou trestů za spáchání jedné věci (v rámci jednoho řízení, viz výše), ale má aspekt i procesní tedy, že nemohou být vedena dvě řízení pro jeden přestupek.⁶⁷

Jaké jsou tedy formy uplatňování zásady *ne bis in idem* ve správním právu? Jednak může dojít k tomu, že jeden skutek naplní více skutkových podstat přestupků. V takovém případě je možné mluvit o tzv. jednočinném souběhu.⁶⁸ Nicméně jednočinný souběh je vyloučen v několika případech. Jedná se především o případy, kdy je přestupek zároveň trestným činem, nebo o případy hromadného nebo pokračujícího přestupku. Hromadný a pokračující přestupek jsou vymezeny v § 8 a 9 PřesZ.

Současně, jak uvádí H. Prášková, „*jednočinný souběh přichází v úvahu tam, kde jedním skutkem došlo k naplnění několika skutkových podstat, jejichž objektem jsou různé právní hodnoty a společenské zájmy.*“⁶⁹ Na problematičnost aplikace zásady *ne bis in idem* v praxi poukazuje právě Prášková, která vychází z toho, že v případě, že pachatel jedním skutkem naplnil skutkovou podstatu více přestupků, které se ovšem řeší u jiných orgánů, tedy za předpokladu, že naplnil skutkové podstaty více přestupků (každý z nich chrání jiné objekty, resp. jiné hodnoty, které jsou zákonem chráněny) nemusí se o tom správní orgány, které přestupky projednávají dozvědět. O tom, že o skutku pachatele je vedeno jiné přestupkové řízení se tak správní orgán dozvídá až po upozornění pachatele přestupku.

⁶⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 185.

⁶⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. In: *Trestněprávní revue* 3/2012, s. 53.

⁶⁹ Tamtéž.

5 Řízení o dopravních přestupcích ve světle zásady *ne bis in idem*

V rámci této kapitoly bude podrobně rozebráno řízení o dopravních přestupcích a u každé části bude zhodnoceno, zda a jak je možné použít zásadu *ne bis in idem*. V závěru kapitoly budou diskutovány některé případy související se zásadou *ne bis in idem* v souvislosti s přestupkovým řízením v oblasti dopravy.

Pokud jde o přestupky v oblasti dopravy, je tato problematika upravena zákonem č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu – dále jen „ZSP“). Orgán – tedy Policie ČR nebo jiný správní orgán – postupuje dle SR.

Nejčastějšími přestupky v oblasti dopravy je dle Ministerstva dopravy ČR⁷⁰ jsou následující porušení ZSP:

- Jízda pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky – skutková podstata tohoto přestupku je definována v § 125c odst. 1 písm. b) ZSP a v případě, že se jedná o učitele autoškoly pak v § 125c odst. 3 písm. b) ZSP,
- Stav vylučující způsobilost – přestupek podle § 125c odst. 1 písm. c) ZSP,
- Odmítnutí podrobení se testu na alkohol a jiné návykové látky – přestupek podle § 125c odst. 1 písm. d) ZSP,
- Otáčení se, couvání, jízda v protisměru na dálnici – přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) odst. 10 ZSP,
- Porušení zákazu předjíždění – přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) odst. 7 ZSP,
- Jízda na červenou, nestavení na signál, pokyn „Stůj!“ – přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) odst. 5 ZSP,
- Překročení rychlosti – přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) odst. 2–4 ZSP.⁷¹

⁷⁰ Nejzávažnější přestupky. Ministerstvo dopravy ČR. [online]. Dostupné z WWW: <https://www.mdcz.cz/bodovysystem/prestupky>.

⁷¹ Tamtéž.

U přestupkového řízení dochází v první fázi před zahájením řízení – jedná se tedy o situace, kdy zpravidla orgán Policie (v řízení o dopravních přestupcích se jedná o Policii ČR nebo městskou policii) zjistí podezření ze spáchání přestupku nebo se dozví o jeho spáchání. Orgán Policie následně předá věc správnímu orgánu, který rozhodne o zahájení přestupkového řízení. Správní orgán musí zjistit, zda jsou naplněny podmínky zahájení správního řízení a zda věc spadá či nespadá do místní a věcné působnosti správního orgánu.

Postup před zahájením řízení je popsán v § 73–76 PřestZ. Podle § 73 PřestZ v případě, že má policejní orgán případně jiný orgán důvodné podezření na spáchání přestupku, a zároveň zjistí, že k projednání přestupku není příslušný, oznámí skutečnost takovému orgánu, který je k projednání tohoto přestupku příslušný. Současně informuje příslušný orgán, o jaký konkrétní skutek se jedná, dále pak o tom, kdo je z přestupku podezřelý a uvede také ustanovení zákona, které obsahuje popis skutkové podstaty uvedeného přestupku. V případě, že jsou známy i důkazní prostředky, informuje o nich správní orgán také.⁷²

Zároveň orgán policie v případě, že okolnosti nasvědčují tomu, že byl přestupek spáchán, provede šetření, která jsou nezbytná k tomu, aby byla osoba, jež je ze spáchání přestupku podezřelá. Současně je nutné zajistit i důkazní prostředky.⁷³ Zákon stanoví, které přestupky jsou řešeny tímto způsobem – jedná se o přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, proti majetku apod. Řízení o dopravních přestupcích spadá do řízení o přestupcích proti veřejnému pořádku.

Přestupkové řízení se tedy zahajuje z moci úřední⁷⁴ a dnem zahájení přestupkového řízení je den, kdy byla skutečnost, že správní orgán zahájil řízení, oznámena účastníkovi. Ve fázi před zahájením řízení není zpravidla možné využít zásadu *ne bis in idem*, nicméně po zahájení řízení podle § 77 PřestZ je nutné tuto zásadu posoudit.

Ve fázi zahájení řízení je nutné brát v potaz překážky:

⁷² Podle § 73 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷³ Podle § 74 odst. 1. zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷⁴ Podle § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

- Litispendence (překážka probíhajícího řízení),
- Rei iudicatae (překážka věci rozhodnuté).

Pokud jde o překážku ***litispendence***, je nutné poznamenat, že řízení zahájené a probíhající u jednoho správního orgánu brání zahájení řízení u jiného správního orgánu.⁷⁵ V této souvislosti je rozhodně nutné upozornit na § 8 SŘ, který stanoví, že správní orgány mají dbát na to, aby postupy, které probíhají současně a které se týkají téže osoby a případně souvisejí se stejnými právy nebo povinnostmi této osoby, byly ve vzájemném souladu. Nicméně dle uvedeného ustanovení je povinnost nejen na straně správních orgánů, ale i na straně dotčené osoby, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje. Tato osoba má povinnost v případě, že probíhá více řízení o stejné věci u více správních orgánů, tyto správní orgány na uvedenou skutečnost upozornit.⁷⁶ Zároveň je třeba zmínit ještě ustanovení § 11 SŘ, který postihuje situace, kdy více správních orgánů je příslušných k projednání téže věci. V takovém případě vede řízení ten správní orgán, který učinil úkon jako první v případě, že řízení bylo zahájeno z moci úřední. V případech, kdy toto není možné určit nebo kdy není možné určit místní příslušnost, určí ji usnesením nejbližší nadřízený správní orgán.⁷⁷

Je tedy možné konstatovat, že v případě řízení o dopravních přestupcích se zásada *ne bis in idem* uplatňuje již po zahájení řízení a SŘ dokonce obsahuje ustanovení, jejichž prostřednictvím je tato zásada uplatňována, resp. správní orgány při svém postupu musí dodržovat zásady stanovení v § 8 a 11 SŘ, které do značné míry zaručují naplnění využití zásady *ne bis in idem*, přestože v obou případech se jedná o typ překážky věci zahájené.

Přestože jsou překážky v řízení (tedy aplikace zásady *ne bis in idem*) dle PřestZ zkoumány především v době při zahájení řízení a krátce po jeho zahájení, mohou nastat i takové případy, že se překážka zahájeného řízení objeví v průběhu správního řízení. Jak uvádí odborná literatura: „*Otázku existence překážek řízení je třeba posuzovat rovněž v průběhu správního řízení, a pokud by byla zjištěna až*

⁷⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 298.

⁷⁶ Podle § 8 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁷⁷ Podle § 11 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

*dodatečně, je třeba řízení usnesením zastavit.*⁷⁸ V této souvislosti je možné poukázat na § 66 SŘ,⁷⁹ který zajišťuje zkoumání překážky věci zahájené v průběhu celého správního řízení. Tedy v případě, že se správní orgán kdykoliv po začátku zahájení správního řízení dozví o existenci překážky věci zahájené, má povinnosti zastavit řízení, neboť překážka litispendence je důvodem k zastavení řízení.

Tato skutečnost tak může nastat v průběhu celého řízení o dopravním přestupku. Současně pokud se prokáže, že překážka litispendence existovala, ale správní orgán se o ní nedozvěděl, musí v případě odvolání být rozhodnutí zrušeno, a to bez ohledu na odvolací důvody.

Kromě překážky litispendence je možné ještě vymezit, jak bylo uvedeno výše, překážku *rei iudicatae*, tedy překážku věci rozhodnuté. Podstatou této překážky je skutečnost, že „*totéž právo nebo tutéž povinnost lze přiznat, resp. uložit pouze jednou.*“⁸⁰

To v případě přestupkového řízení znamená, že předchodí řízení, ve kterém se rozhodovalo o stejném skutku, skončilo rozhodnutím správního orgánu o tom, že se skutek nestal, nebo že nebyl spáchán obviněným, případně se spáchání skutku nepodařilo obviněnému prokázat. Další možností, jak může být o skutku rozhodnuto je rozhodnutí, že skutek je trestným činem a trestní stíhání bylo zastaveno.⁸¹

Nicméně i z této překážky věci rozhodnuté existují výjimky, které stanoví SŘ. Tyto výjimky jsou vyjmenovány v § 101 SŘ, kdy nové řízení v případě, že se jedná o již rozhodnutou věc, je možné v případech, že:

⁷⁸ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 299.

⁷⁹ Podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „*Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci...*“

⁸⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 299.

⁸¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9, s.

- nastala situace, kdy správní orgán promine zmeškaný úkon,⁸²
- došlo k pravomocnému zamítnutí žádosti a novým rozhodnutím je žádosti vyhověno,⁸³
- existují závažné důvody, pro které je dodatečně stanovena nebo změněna doba platnosti nebo účinnosti rozhodnutí „*anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon,*“⁸⁴
- rozhodnutí bylo zrušeno jiným orgánem podle zvláštního zákona.⁸⁵

Výše uvedené případy jsou taxativním vymezením situací, ve kterých je do určité míry prolomena zásada *ne bis in idem*. Pokud jde o řízení o dopravních přestupcích, budou relevantní důvody a) a d).

Po zahájení řízení nastává podle § 82 PřestZ dokazování, v jehož rámci je nutné zajistit všechna práva obviněného – tedy obviněný má především právo nevypovídat.⁸⁶ Následně v průběhu přestupkového řízení se také uplatňuje využití zásady *ne bis in idem*, a to prostřednictvím ustanovení § 86 PřestZ, které stanoví, že správní orgán řízení zastaví, pokud proti téže osobě pro stejný přestupek zahájil řízení jiný orgán nebo bylo o skutku pravomocně rozhodnuto, a to buď orgánem správním nebo orgánem činným v trestním řízení. Toto ustanovení tedy připouští možnost, že překážka litispence nebo res iudicata se neobjeví ihned po zahájení řízení, ale správní orgán na ni může přijít v průběhu samotného řízení.

Posledním stadiem, je vydání rozhodnutí správním orgánem. Podle § 93 PřestZ má výroková část rozhodnutí o přestupku obsahovat následující náležitosti:

- a) popis vlastního skutku, který byl kvalifikován jako přestupek a jeho co nejpřesnější popis (včetně místa a času jeho spáchání),

⁸² Podle § 101 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „*Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé.*“
Podle § 41 odst. 6 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. „*V případě, že správní orgán promine zmeškaný úkon, doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto.*“

⁸³ Podle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁴ Podle § 101 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁵ Podle § 101 odst. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁶ Podle § 82 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

- b) právní kvalifikaci skutku, v případě dopravního přestupku dle ZSP,
- c) vyslovení viny,
- d) u fyzické osoby forma zavinění,
- e) druh a výměra trestu,
- f) výrok o započtení doby, po kterou osoba nesměla činnost vykonávat,
- g) výrok o uložení ochranného opatření,
- h) výrok o nároku škody.⁸⁷

Proti rozhodnutí správního orgánu v řízení o dopravním přestupku je přípustné odvolání. Proti tomuto rozhodnutí o přestupku se může odvolat obviněný a je důležité uvést, že podle § 97 odst. 1 PřestZ je možné v odvolání nebo i v samotném průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti, případně i nové důkazy.⁸⁸ Je tedy možné, že i po vydání rozhodnutí o přestupku v řízení o dopravních přestupcích je možné v rámci odvolání upozornit na existenci překážky věci rozhodnuté a překážky zahájeného řízení.

Obecně je pro odvolání stanovena lhůta 15 dnů, která začíná běžet dnem následujícím po doručení rozhodnutí. Odvolání má odkladný účinek, což znamená, že rozhodnutí o přestupku po dobu běhu lhůty pro odvolání nenabude právní moci.⁸⁹ Současně je nutné poznamenat, že o odvolání rozhoduje jiný správní orgán, a tedy, pokud v řízení o dopravních přestupcích rozhoduje obec, následně o odvolání rozhoduje krajský úřad. O odvolání rozhoduje krajský úřad, který v případě existence jedné z výše uvedených překážek, rozhodnutí zruší. V případě řízení o dopravních přestupcích je pak nutné podotknout, že v rámci řízení o přestupcích se udělují dle bodového řízení i body do registru řidičů. Přestože se toto může jevit jako správně právní sankce, není tomu tak. Jedná se totiž o ochranné opatření, které navazuje na původní přestupkové řízení, které bylo vydáno z důvodu určitého konkrétně v zákoně definovaného protiprávního jednání.

⁸⁷ Podle § 93 odst. 1 písm. a) – h) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸⁸ Podle § 97 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 320.

V případě aplikace zásady *ne bis in idem* v řízení o dopravních přestupcích je třeba zmínit dva konkrétní případy, které se zabývaly problematikou porušení zásady *ne bis in idem*.

V prvním případě ze dne 4. 12. 2014 bylo NSS posuzováno, zda jednání, které spočívalo v řízení pod vlivem omamné látky, vedlo k dopravní nehodě, po které dotyčný řidič odmítl vydat svůj řidičský průkaz a podrobit se lékařskému vyšetření, bylo jedním skutkem a trestní sankce udělená okresním soudem a sankce udělená za přestupek nebyly porušení zásady *ne bis in idem*.

Hlavním argumentem řidiče bylo, že se správní orgány dopustily porušení zásady *ne bis in idem*, protože o totožném skutku bylo rozhodnuto v trestním řízení. Jeho protiprávní jednání (nepodrobení se lékařskému vyšetření a nepředložení řidičského průkazu) projednal Okresní soud v Jihlavě, kde byl dotyčný odsouzen za spáchání přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky.⁹⁰

Dle mínění žalobce (řidič) se tak jednalo o dvojí trestání, které spočívalo v uložení sankce správním orgánem (pokuta a odejmutí řidičského oprávnění) a zároveň udělení trestu dle trestního práva okresním soudem. NSS však v tomto případě dovodil, že přestupkové řízení proti dotyčnému bylo vedeno proto, že se odmítl podrobit vyšetření a nevyhověl výzvě, aby předložil řidičské oprávnění. Naproti tomu trestní řízení vedené pro přečin ohrožení pod vlivem návykové látky se týkalo skutečnosti, že dotyčný řídil motorové vozidlo ve stavu nezpůsobilosti. Současně, je možné říci, že protiprávní činy mají odlišný objekt – v případě trestné činu se jednalo o útok na zájem ochrany života a zdraví lidí a majetku, v případě přestupku pak o útok na řádný výkon veřejné správy. Přestože tedy by se mohlo zdát, že jednání dotyčného řidiče – jízda pod vlivem omamné látky, způsobení dopravní nehody a následné odmítnutí vydání řidičského průkazu a podrobení se lékařské prohlídce – je jedním činem, jak poukázal NSS, jedná se o dva skutky s odlišným objektem, a tedy potrestání za přečin a za přestupek není porušení zásady *ne bis in idem*.⁹¹

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 1 As 202/2014-28.

⁹¹ Tamtéž.

Ve druhém případě ze dne 30. 9. 2015, který řešil NSS⁹², pan Petr S. podal kasační stížnost proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o záznam bodů do registru řidičů. V okamžiku, kdy stěžovatel v říjnu 2012 získal celkový počet 12 bodů v registru řidičů, jelikož spáchal opakované přestupky dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 ZSP (držení telefonu při jízdě motorového vozidla), mu bylo následně odebráno řidičské oprávnění. Stěžovatel rozporoval postup správních orgánů a tvrdil, že dosažení dvanácti bodů do registru řidičů, je v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Uváděl, že závěry správních orgánů o tom, že se jedná jen o administrativní opatření, není možné z právního hlediska akceptovat.

V první řadě NSS zkoumal, zda správní řízení o přestupku a provedení záznamu bodů do registru řidičů nejsou dvě řízení. NSS k tomuto uvedl, že záznam bodů je spjat s řízením o přestupku v oblasti dopravy, a tedy není možné dovodit, že by se jednalo o druhém trestu, který byl uložen v jiném řízení.⁹³

Ve druhé rovině pak soud zkoumal samotný vztah mezi jednotlivými záznamy udělených bodů a výsledek tohoto postupu, tedy provedení záznamu posledních z 12 bodů, což následně vede k vyzvání řidiče, aby odevzdal řidičský průkaz. Otázkou v tomto ohledu bylo, zda samotné provedení záznamu bodů není již samotnou sankcí, která v případě, že řidič dosáhne 12 bodů, nevede k další sankci, tedy odevzdání řidičského průkazu. Mohlo by se tedy zdát, že v případě udělení posledních bodů je řidič potrestán dvakrát, a tedy dochází k porušení zásady *ne bis in idem*.

Podle NSS se o porušení zásady *ne bis in idem* nejedná, protože pozbytí řidičského oprávnění není sankcí za spáchání posledního přestupku, ale speciální sankcí za všechny uvedené přestupky, tedy za „*opakování páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*.“⁹⁴ Nejedná se tedy o zákaz dvojího trestání, ale o jeden trest spočívající v odevzdání řidičského průkazu, který je naplňován určitou speciální recidivou se samostatnou skutkovou podstatou podle § 123c ZSP. Samotné provedení záznamu bodů tedy není sankcí trestní

⁹² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 114/2014-55.

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ Tamtéž.

povahy, ale administrativní opatření, který stanoví určitá pravidla pro následné udělení sankce.

Zásada *ne bis in idem* v oblasti dopravních přestupků je velmi zásadní. Jednak s ohledem na skutečnost, že během řízení motorového vozidla se může řidič dopustit nejen přestupku, ale i trestného činu (např. obecného ohrožení) a je tedy nutné velmi pečlivě zvážit, zda konkrétní skutek, který naplnil skutkovou podstatu přestupku na poli dopravy nemohl naplnit i skutkovou podstatu trestného činu, a tedy zda nebylo zahájeno trestní řízení o stejném skutku.

Ovšem nejedná se o porušení zásady *ne bis in idem* v případě, že řidič svými jednotlivými skutky naplnil skutkovou podstatu trestného činu a následně spáchal přestupek tím, že se např. odmítl podrobit lékařské prohlídce. Určitým vodítkem pro to, zda se jedná o totožný skutek nebo o více po sobě jdoucích skutků, je objekt činu, tedy zájem, na který protiprávní chování útočí, nebo který porušuje. V případě, že se jedná o několik objektů, je možné, že se také jedná o více skutků, které mohou být posuzovány zvlášť v přestupkovém a zvlášť v trestním řízení.

Dle názoru autorky práce, určitým specifíkem problematiky zásady *ne bis in idem* v oblasti dopravních přestupků je bodový systém. Nicméně ani provedení záznamu bodů do registru řidičů není porušením této zásady, protože záznam bodů není sám o sobě sankcí, ale jedná se o určitý administrativní nástroj, který vede k potrestání řidiče poté, co dosáhne 12 bodů. Samotné jednotlivé záznamy tak nemohou být vnímány jako vlastní potrestání, neboť k tomu dochází až odevzdáním řidičského oprávnění. Proto ani bodový systém není porušením zásady *ne bis in idem*.

6 Závěr

Cílem bakalářské práce bylo co nejvíce přiblížit danou problematiku zásady *ne bis in idem*, jelikož dochází k často mylným názorům široké veřejnosti, jak se zásada *ne bis in idem* uplatňuje, a to především v oblasti přestupku v dopravě.

V úvodních kapitolách práce, byly pomocí komparativní metody vymezeny základní pojmy a postupy správního řízení, které jsou stanoveny v SR, obecně popsané jednotlivé zásady správního řízení a jejich aplikace. Dále se práce podrobněji zaměřuje na zásadu *ne bis in idem*, která je pro laickou veřejnost mnohdy těžko pochopitelná, zejména kdy a jak k ní skutečně dochází a kdy a jak nikoli.

Z autorčina pohledu, je důležité rozlišit u zásady *ne bis in idem*, jaká je skutečnost totožnosti skutku. V některých případech je velmi těžké určit, zda jsou jednotlivé činy pachatele součástí jedné skutkové podstaty přestupku, případně trestného činu, nebo zda se jedná o více skutků, které naplnily více skutkových podstat přestupků nebo trestných činů. Dalším důležitým aspektem pro posouzení, zda se jedná o porušení zásady *ne bis in idem*, je oblast přestupků v dopravě. Posouzení samotného přestupku, který je zároveň zaveden v bodovém systému, který spočívá v dovršení horní hranice dvanácti bodů, kdy to ve svém důsledku pro řidiče znamená, odevzdání řidičského oprávnění, mohlo zdát jako porušení zásady *ne bis in idem*. Dle judikatury NSS tomu ovšem tak není, protože jednotlivé záznamy počtu bodů není možné vnímat jako samostatné a jednotlivé sankce. Sankcí je až odevzdání řidičského oprávnění, a tedy samotné záznamy bodů není možné vnímat jako dvojí trestání.

Seznam literatury

Právní předpisy

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev.

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

Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 655/05.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 4 Ads 123/2009-99.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 15 Ca 12/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 1 As 94/2011-102.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 1 As 202/2014-28.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 114/2014-55.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 114/2014-55.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 37/2016.

Odborná literatura

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.

HENDRYCH, D a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. V Praze C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s., ISBN 978-80-7179-254-3.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0.

HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck 2021, nestr.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

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

KINCL, Jaromír a SKŘEJPEK, Michal, ed. *Dicta et regulae iuris, aneb, Právnícké mudrosloví latinské*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 315 s. ISBN 978-80-7380-383-4.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4.

KÜHN, Zdeněk; BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. 1. vyd. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. ISBN 80-901064-5-5.

MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel, Společenská škodlivost jako znak přestupku, In: *Bulletin advokacie*, 2021, č. 4, s. 30 an.

MATES, Pavel. Ne bis in idem ve správním právu. In: *Sborník Karlovarské právní dny 19/2011*, s. 56.

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. In: *Trestněprávní revue* 3/2012, s. 53.

SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*, Právo na spravedlivý proces a České správní řízení. Praha: Linde Praha a.s., 2007. ISBN 978-80-7201-676-1.

Internetové stránky

Nejzávažnější přestupky. Ministerstvo dopravy ČR. [online]. Dostupné z WWW: <https://www.mdcr.cz/bodovysystem/prestupky>.