

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Tereza Mrázková

**Zákaz reformationis in peius
ve správním právu trestním**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra: Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16. června 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 183 622 znaků včetně mezer.

V Praze dne 19. června 2019

Tereza Mrázková

Poděkování

Děkuji doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc. za vedení této práce, cenné a inspirativní připomínky a rady a vstřícnost při konzultacích.

Poděkování náleží rovněž přátelům, učitelům a bývalým kolegům z Ministerstva spravedlnosti, bez nichž bych se k tématu této práce nejspíš nedostala; zejména však Honzovi, který si našel čas na její přečtení, za jeho podnětné poznámky.

Děkuji také Kubovi za neutichající motivaci a inspiraci.

Největší poděkování patří mým rodičům, bez kterých by nebylo nic.

Obsah

Seznam zkratk	1
Úvod	2
1 Obecná východiska předmětné zásady	4
1.1 Definice	4
1.2 Podstata a smysl	4
1.3 Obsah, rozsah a dosah předmětné zásady	5
1.3.1 Obsah	5
1.3.2 Rozsah	6
1.3.3 Dosah	6
2 Ústavní základ předmětné zásady	7
2.1 Ústava ČR a Listina základních práv a svobod ČR	7
2.1.1 Předmětná zásada v oblasti trestního práva	7
2.1.2 Předmětná zásada v oblasti správního práva trestního	9
2.2 Mezinárodní smlouvy	10
2.2.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	10
2.2.1.1 Postoj Evropského soudu pro lidská práva	12
2.2.1.2 Postoj nejvyšších soudů České republiky	13
2.2.2 Listina základních práv a svobod Evropské unie	14
3 Vývoj předmětné zásady v řízení o přestupcích a jiných správních deliktech	16
3.1 Řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích	17
3.1.1 Obsah	17
3.1.1.1 Odvolání	17
3.1.1.2 Odpor	19
3.1.2 Rozsah	19
3.1.3 Dosah	20

3.2	Řízení o jiných správních deliktech.....	24
3.2.1	Před zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád	24
3.2.2	Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.....	25
3.2.2.1	Obsah a rozsah	25
3.2.2.2	Dosah.....	28
3.2.2.3	Výjimky z uplatnění předmětné zásady	29
3.3	Kritika nejednotného uplatnění předmětné zásady.....	37
4	Současná právní úprava předmětné zásady v řízení o přestupcích.....	38
4.1	Obsah a rozsah.....	38
4.1.1	Odvolání	38
4.1.2	Odpor.....	41
4.2	Dosah.....	43
4.2.1	Odvolání	43
4.2.2	Obnova řízení a přezkumné řízení.....	44
4.2.3	Odpor.....	45
4.3	Vztah správního řádu a přestupkového zákona	48
4.4	Odlišná právní úprava ve zvláštním zákonu.....	52
5	Současná právní úprava předmětné zásady v řízeních o disciplinárních a pořádkových správních deliktech.....	54
5.1	Řízení o disciplinárních deliktech	54
5.1.1	Kárné provinění podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.....	55
5.1.2	Disciplinární přestupek podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).....	56
5.2	Řízení o pořádkových správních deliktech.....	57
6	Srovnání s trestněprávní úpravou předmětné zásady.....	58
6.1	Obsah a rozsah.....	58
6.1.1	Stížnost	58

6.1.2	Odvolání	59
6.1.3	Dovolání	60
6.1.4	Stížnost pro porušení zákona	61
6.1.5	Obnova řízení	61
6.2	Dosah	62
6.3	Rozdíly v úpravě předmětné zásady mezi správním a soudním trestáním.....	64
7	Komparace s právní úpravou předmětné zásady ve vybraných zemích	66
7.1	Francie	66
7.2	Německo	67
7.3	Nizozemí.....	69
7.4	Anglie a Wales.....	71
Závěr	74	
Seznam pramenů a literatury	79	
Resumé	90	
Summary.....	91	
Název práce v anglickém jazyce.....	92	
Key Words.....	92	
Klíčová slova	92	

Seznam zkratek

Code	Code des relations entre le public et l'administration
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
GALA	Algemene Wet Bestuursrecht
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Listina EU	Listina základních práv Evropské unie, publikovaná v Úředním věstníku Evropské Unie pod č. C 326/391
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
Přestupkový zákon	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

Úvod

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, představuje dlouho očekávanou a žádanou reformu správního trestání. Ta kromě jiných změn přinesla též jednotu při uplatňování zásady zákazu *reformationis in peius* v řízení o přestupcích a tzv. bývalých jiných správních deliktech. Dosavadní „dvojkolejnost“ její aplikace v těchto řízeních byla zdrojem mnohé kritiky z řad odborné literatury, jakož i původem omylů správních orgánů a nejistoty těch, které má předmětná zásada chránit. Nicméně i po reformě otázky a problémy týkající se předmětné zásady přetrvávají; v určitých oblastech nová právní úprava dosavadní situaci dokonce ztížila.

Z tohoto důvodu jsem se rozhodla ve své práci věnovat vývoji existence a působnosti zásady zákazu *reformationis in peius* v oblasti správního trestání, zejména právě v oblasti přestupků a bývalých jiných správních deliktů. Hlavním cílem této práce je kritická analýza nové právní úpravy předmětné zásady podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V práci je kladen zvláštní důraz na praktický dopad této právní úpravy do správní praxe, což se odráží jak v její kritice, tak v návrzích řešení vytyčených problémů.

Práce je rozdělena do sedmi kapitol. V první kapitole jsou vyložena obecná teoretická východiska zásady zákazu *reformationis in peius* jako pojmu, její definice, podstata a smysl. V následující kapitole je analyzována otázka, zda je předmětná zásada chráněna ústavním pořádkem České republiky, včetně případného mezinárodního zakotvení v Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod či Listině základních práv a svobod Evropské Unie.

Ve třetí kapitole je podrobně rozebrán vývoj této zásady na území České republiky. Postupně je popisován a komentován obsah, rozsah a dosah zásady zákazu *reformationis in peius* v řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a to s ohledem na závěry judikatury i odborné literatury. Shodně je předmětná zásada rozebrána rovněž v řízení o tzv. jiných správních deliktech, a to před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a taktéž po jeho účinnosti. Analýza dnes už zčásti neúčinné právní úpravy zásady zákazu *reformationis in peius* je podle mého názoru podstatná pro správné pochopení současné právní úpravy. Představuje totiž klíčový předpoklad pro následnou analýzu změn, které nová právní úprava přinesla, stejně jako jejího dopadu do správní praxe.

Důraz je v navazující čtvrté kapitole kladen na kritickou analýzu současné právní úpravy podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zejména s ohledem

na rozdíl oproti dosavadní úpravě. Spolu se třetí kapitolou a závěrem je tato část vzhledem k vytyčenému cíli práce jejím jádrem.

Vzhledem k tomu, že současná teorie správního práva zahrnuje do správního práva trestního zpravidla též disciplinární a pořádkové správní delikty, je pátá kapitola věnována stručnému nastínění právní úpravy zásady zákazu reformace *in peius* v řízení o těchto správních deliktech. Vzhledem k různorodosti těchto skupin (a tedy různorodosti právní úpravy týkající se řízení o nich) a zejména menší relevanci ve vztahu k cíli této práce není poskytován podrobný a úplný popis, ale pouze stručná charakteristika s uvedením příkladů.

V šesté kapitole je nastíněna současná trestněprávní úprava předmětné zásady se zaměřením na rozdíl oproti její úpravě ve správním právu trestním. Účelem této části je poskytnout náhled do trestněprávní úpravy v České republice potřebný pro následnou argumentaci v závěru práce, nikoliv obsáhnout komplexní popis aplikace této zásady v oblasti soudního trestání včetně závěrů judikatury a literatury.

Následující sedmá kapitola užívá komparativní metody pro současné zakotvení zásady zákazu reformace *in peius* v rámci správního řízení ve vybraných evropských státech, jejichž systém správního práva jsem studovala v rámci ročního programu Erasmus+ na Maastrichtské univerzitě. Vzhledem k této části bych chtěla zdůraznit, že nebylo mým cílem poskytnout vyčerpávající a všeobjímající srovnání systémů a aplikace předmětné zásady ve vybraných zemích. Účelem této části je zejména podtrhnout samotnou existenci široké škály možností, která následně podpůrně slouží mé argumentaci o aplikaci této zásady v českém právním řádu.

Závěr je věnován shrnutí kritických úvah týkajících se současné právní úpravy podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zejména s ohledem na její praktické důsledky do správní praxe. Ačkoliv totiž unifikaci při uplatňování předmětné zásady v oblasti správního trestání přestupků a jiných správních deliktů lze přivítat, současná úprava obsahuje též jistá úskalí. V této souvislosti je vytykáno zejména zavedení předmětné zásady v rámci příkazu, resp. následného řízení po zrušení příkazu v důsledku podání odporu a problematická (ne)možnost aplikace prolomení této zásady podle § 90 odst. 3 správního řádu v přestupkovém řízení.

Text diplomové práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 5. 2019.

1 Obecná východiska předmětné zásady

1.1 Definice

Zákaz reformationis in peius představuje jednu ze základních zásad v oblasti trestání správního i soudního.¹ Ta spočívá v zákazu změny k horšímu v neprospěch toho, kdo podal opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým byl dotčen, nebo v jehož prospěch byl proti takovému rozhodnutí opravný prostředek podán.

1.2 Podstata a smysl

Účelem předmětné zásady je *efektivní* garance práva podat opravný prostředek a brojit jím proti vydanému rozhodnutí. Eliminuje totiž obavy dotčené osoby z možného zhoršení jejího postavení v důsledku podání opravného prostředku tím, že změnu v neprospěch zakazuje.²

Předpokladem aplikace předmětné zásady je vedení řízení zásadně ve prospěch osoby, která opravný prostředek podala.³ Zákaz reformace *in peius* se tedy zpravidla neuplatní, pokud opravný prostředek podal též jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné (např. ve sporném řízení), nebo pokud byl opravný prostředek podán v neprospěch účastníka (typicky v trestním právu).

V případě neuplatnění zásady zákazu reformace *in peius* „je evidentní, že podání opravného prostředku může být na újmu účastníkovi řízení“.⁴ Aplikací této zásady naopak dochází k situaci, ve které i při splnění zákonných podmínek pro změnu napadeného rozhodnutí k horšímu (např. byl zjištěn odlišný skutkový stav spočívající ve zjištění nových přítěžujících okolností, které odůvodňují užití vyšší výměry trestu), nesmí být tato změna provedena. Rozhodnutí, kterým se nemění postavení dotčené osoby k horšímu, byť jsou pro to splněny zákonné podmínky, není nezákonné ani nesprávné, neboť zákon sám takové rozhodnutí

¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 408; shodně BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 29.

² MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437.

³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 407.

⁴ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 29.

zakotvením předmětného zákazu předpokládá.⁵ „Reálná“ (materiální) spravedlnost, tedy soulad obsahu rozhodnutí a reálného stavu, je však uplatněním předmětné zásady popřena.⁶

Zásada zákazu reformace *in peius* tak stojí v pomyslné opozici ke státnímu monopolu (nejen správního) trestání, jenž spočívá v pravomoci a povinnosti orgánů veřejné moci stíhat protiprávní jednání a takové jednání za splnění všech zákonných podmínek sankcionovat. Efektivní garance práva podat opravný prostředek je tak bezvýjimečnou aplikací předmětné zásady zajišťována na „úkor“ zásady materiální pravdy a účelu správního řízení, a někdy dokonce třetích osob (např. poškozených).⁷

Konečně omezení vyplývající z absolutního pojetí předmětné zásady ve svém důsledku představuje rovněž (nereálný) požadavek, aby byl v rámci prvoinstančního řízení vždy bezchybně a řádně zjištěn skutkový stav a tento správně právně kvalifikován, jakož i uložena sankce s ohledem na všechny relevantní okolnosti případu.⁸

1.3 Obsah, rozsah a dosah předmětné zásady

Mates s Pipkem⁹ rozlišují tři dimenze zásady zákazu reformace *in peius*: *rozsah*, *obsah* a *dosah*.

1.3.1 Obsah

Obsahem zákazu *reformationis in peius* je samotná zakázaná změna k horšímu. Touto můžeme rozumět jakékoliv zhoršení situace dotčené osoby. Typicky půjde o uložení jiného druhu (či vyšší výměry) trestu, jenž způsobuje konkrétní dotčené osobě citelnější újmu. Může ale zahrnovat též výrok o vině, který obsahuje závažnější právní kvalifikaci, nebo také uložení (dalšího) ochranného opatření apod. Důsledkem zhoršení situace je újma, která může být nehmotná nebo může představovat materiální škodu.

⁵ MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437.

⁶ Ibid.

⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 413.

⁸ Viz MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437.

⁹ Ibid.

1.3.2 Rozsah

S *obsahem* je úzce spjat *rozsah* zákazu *reformationis in peius*. Ten totiž určuje oblast napadeného rozhodnutí, které se tato zásada týká. Zákodárce může některé výroky rozhodnutí z působnosti zásady vyjmout (např. výrok o vině, výrok o náhradě nákladů řízení) nebo taktéž vymezit situace, ve kterých se zásada neuplatní (např. v případě podání odvolání v neprospěch dotčené osoby).

1.3.3 Dosah

Dosah zákazu *reformationis in peius* potom odpovídá na otázku, v jakém řízení se tato zásada uplatní. Výslovným požadavkem je v rámci správního trestání zpravidla pouze v odvolacím řízení (popř. též v řízení pokračujícím po podání odporu proti vydanému příkazu).

V odborné literatuře¹⁰ se nicméně objevuje názor, že by se předmětná zásada i přes absenci zákonné úpravy měla aplikovat rovněž v následném řízení v téže věci, pokud odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení. I tento postup je totiž přímým důsledkem podaného odvolání a v případě, že by zde zásada zákazu změny k horšímu nebyla uplatňována, mohlo by dojít k popření jejího smyslu a účelu, neboť dotčená osoba by nebyla zbavena obav z možného zhoršení jejího postavení (k tomu podrobně viz kapitoly 3.1.3 a 4.2.1).

¹⁰ Např. MATES, Pavel; PIPEK, Jirí. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437; nebo MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 133.

2 Ústavní základ předmětné zásady

2.1 Ústava ČR a Listina základních práv a svobod ČR

Ve vztahu k ústavnímu základu zásady zákazu reformace *in peius* je nejprve nezbytné zdůraznit, že ani Ústava České republiky¹¹ (dále jen „Ústava“) ani Listina základních práv a svobod České republiky¹² (dále jen „Listina“) neobsahují výslovnou úpravu této zásady v rámci soudního či správního trestání.

Dále je proto nutné posoudit, zda Ústavní soud předmětnou zásadu interpretací nedovodil z práva na soudní ochranu (zejména čl. 36 Listiny) nebo práva na obhajobu (zejména čl. 40 Listiny), popř. zda tato zásada není ústavním pořádkem chráněna jiným způsobem.

2.1.1 Předmětná zásada v oblasti trestního práva

Ve vztahu k soudnímu trestání se Ústavní soud zákazem reformace *in peius* poprvé podrobněji zabýval ve svém nálezu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 670/05, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. N 88/41 SbNU 127. V něm uvedl, že *„zákaz reformace in peius je třeba důsledně chápat jako garanci svobody odvolacího práva (zaručené hlavou pátou Listiny) a v důsledku toho i práva na obhajobu. Proto je třeba jej pojímat co možná nejširěji, jinak by se totiž právo na podání opravného prostředku stalo do značné míry formálním, když sice určité osoby by měly právo podávat opravné prostředky, ale z obavy ..., že toto právo by se mohlo obrátit proti nim, by ho raději nevykonávaly.“* (srov. Šámal, P.: *K úpravě trestního procesu v letech normalizace. in Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989, Praha, Karolinum, 2004, str. 328*).“

V citovaném nálezu Ústavní soud zákaz reformace *in peius* označil za jednu z esenciálních zásad spravedlivého (trestního) procesu¹³ a uzavřel, že *„nerespektování zákazu reformationis in peius v oblasti základů trestní odpovědnosti může věc posunout*

¹¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 670/05 (N 88/41 SbNU 127): *„Zásada, že postavení obviněného se nemůže zhoršit jen tím, že využije práva na podání opravného prostředku, je integrální součástí komplexu práv na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jde přirozeně jen o situaci, kdy obžaloba rozhodnutí nenapadla).“*

do ústavněprávní roviny, neboť se může zhoršit procesní postavení obviněného, a to jen v důsledku využití odvolacího práva, čímž dojde k porušení práva na spravedlivý proces.“¹⁴

Ústavní soud posléze upřesnil vztah předmětné zásady v oblasti soudního trestání a ústavního pořádku ve svém nálezu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. N 210/83 SbNU 341. V něm zdůraznil, že zásada zákazu reformace *in peius* v ústavním pořádku České republiky výslovně zakotvena není. Předmětná zásada se podle něj nedá ani „přímo dovodit z ústavní úpravy práva na soudní ochranu, ani z práva na obhajobu (jinou situací by bylo porušení § 314g odst. 3 písm. c) ve spojení s § 254 odst. 1 věta druhá trestního řádu), neboť ústavně zaručená procesní práva garantují jen řádné vedení právního řízení, nikoli jeho konkrétní výsledek z hlediska hmotného práva. Proto tato zásada není bezprostředně součástí ústavně zaručeného práva na obhajobu či práva na soudní ochranu, a již vůbec nepředstavuje součást těchto práv podle čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy jejich podstatu a smysl.“¹⁵

Přes výše uvedené Ústavní soud „nemá o ochraně zákazu reformationis *in peius* v ústavní rovině, a tím i o možnosti posoudit důvodnost ústavní stížnosti, pochybnost, když ji vyvozuje z principu legality (zákonnosti) trestního stíhání a ukládání trestů, jak plyne zejména z čl. 39 Listiny ve spojení např. s čl. 8 odst. 2 Listiny, popř. i z čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny a rovněž z čl. 1 odst. 1 Ústavy.“¹⁶ Porušením zákonného ustanovení zakotvujícího zákaz reformace *in peius* postupem soudu tak podle Ústavního soudu dochází k porušení výše uvedených ustanovení ústavního pořádku.

V citovaném nálezu Ústavní soud uzavírá, že „jde jak o právněstátní požadavek plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak o ústavně zaručené právo na to, aby odvolací soud, popř. dovolací soud postupovaly v trestním řízení zákonem stanoveným postupem a mohly uložit pouze takový trest, popř. jinou újmu na právech či majetku, které předvidá zákon splňující podmínky ústavního pořádku a mezinárodní závazky České republiky. Protože tento zákon (§ 259 odst. 4 trestního řádu) obsahuje i zákaz reformationis *in peius*, dopadá tento právněstátní požadavek (čl. 1 odst. 1 Ústavy) i na něj.“¹⁷

¹⁴ Shodně rovněž nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 304/04 (N 117/41 SbNU 469).

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341), bod 15.

¹⁶ Ibid, bod 16.

¹⁷ Ibid, bod 18.

Pokud se správní trestání řídí obdobnými principy jako trestání soudní,¹⁸ měly by tyto závěry Ústavního soudu podle mého názoru obdobně platit rovněž v oblasti správního trestání. To znamená, že poruší-li správní orgán svým postupem zákonné ustanovení obsahující zákaz reformace *in peius*, dojde tím k porušení výše uvedených ustanovení ústavního pořádku.

2.1.2 Předmětná zásada v oblasti správního práva trestního

Předmětnou zásadu v oblasti správního trestání Ústavní soud lakonicky popsal ve svém usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. U 1/52 SbNU 743. V něm uvedl, že ve správním řízení vedeném podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, takový zákaz obsažen nebyl a nelze jej dovozovat ani analogií. Ústavní soud dále s odkazem na ustálenou judikaturu správních soudů¹⁹ konstatoval, že „*pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius).*“

Ústavní soud tímto uzavřel dohady o aplikaci zásady zákazu reformace *in peius* (*per analogiam*) i v řízení, ve kterém tato zásada není výslovně stanovena. Z výše citovaného nálezu totiž vyplývá, že všeobecný zákaz reformace *in peius* pro oblast správního trestání v ústavním pořádku zakotven není, a je tudíž možné (ústavně konformní) tuto zásadu v rámci správního trestání neuplatňovat.

Jak bylo nicméně uvedeno výše,²⁰ pokud zákon zákaz reformace *in peius* stanoví a správní orgán jej v řízení svým postupem poruší, může tím dojít též k porušení ústavního pořádku, konkrétně čl. 39 Listiny ve spojení např. s čl. 8 odst. 2 Listiny, popř. i čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny a rovněž čl. 1 odst. 1 Ústavy. K takovému porušení ústavního pořádku totiž podle Ústavního soudu dojde v oblasti soudního trestání,²¹ a pokud se správní trestání řídí obdobnými

¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“ Je nicméně nutné dodat, že novější judikatura Nejvyššího správního soudu začala naopak rozlišovat správní a soudní trestání (např. rozsudek ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS).

¹⁹ Např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95-29; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 26/2008-69; ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 56/2006-101 a ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005-55.

²⁰ Viz kapitola 2.1.1.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341), bod 16.

principy jako trestání soudní,²² měly by tyto závěry Ústavního soudu obdobně platit rovněž v rámci správního trestání.

Na závěr lze proto shrnout, že pokud správní orgán svým postupem poruší v zákoně výslovně upravený zákaz reformace *in peius*, může tím dojít též k porušení výše uvedených ustanovení ústavního pořádku. To nicméně zásadně nemá vliv na skutečnost, že při absenci explicitní zákonné úpravy se této zásady obecně dovolávat nelze, jak vyplývá z výše citovaného usnesení Ústavního soudu a rovněž konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.²³

2.2 Mezinárodní smlouvy

2.2.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Co se Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod²⁴ (dále jen „Úmluva“) týče, ani tato explicitně zákaz reformace *in peius* v žádném svém článku ani navazujících Protokolech v rámci soudního (či správního) trestání nestanovuje.

Nesouhlasím proto s názorem, který se objevuje v odborné literatuře²⁵, že zásada zákazu reformace *in peius* je esenciální součástí práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy, jakož i součástí práva na odvolání podle čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“ Je nicméně nutné dodat, že novější judikatura Nejvyššího správního soudu začala správní a soudní trestání naopak rozlišovat (např. rozsudek ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS).

²³ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 26/2008-69; ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 56/2006-101 a ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005-55.

²⁴ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.

²⁵ Např. HERKE, Csongor; TÓTH, Csenge D. The prohibition of reformatio in peius in the light of the principle of fair procedure. *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)* [online]. 2013, č. 3, s. 92-98; z české odborné literatury totéž naznačuje např. Mates: „*Mám za to, že závěr Ústavního soudu, podle něhož nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, není správný. Takový přístup se jeví být v rozporu s právem na fair proces, které je zakotveno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“ (MATES, Pavel. Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuse. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2011, č. 11, s. 237; obdobně MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437); nebo JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK,

Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy platí, že: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. (...)“

Citovaný článek garantuje právo na tzv. *fair trial*, tedy právo na spravedlivý proces. Ten se podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva²⁶ (dále jen „ESLP“) uplatní též v oblasti správního trestání, neboť pojem „*trestní obvinění*“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy nelze vykládat pouze na základě jeho formálního označení vnitrostátním právem, ale podle jeho skutečného charakteru (tzv. *Engelova kritéria*).

ESLP z výše citovaného článku dále vyvodil právo na obecný přístup k soudu (tzv. *right to access to the court*), neboť všechna práva garantovaná čl. 6 Úmluvy by jinak v případě odepření přístupu k soudu byla zbytečná, resp. nepoužitelná.²⁷

Podle čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě²⁸: „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.“ Podle odst. 2 téhož článku: „Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů, které jako takové kvalifikuje zákon, nebo jestliže byla příslušná osoba souzena v prvním stupni

Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*, s. 450: „Lze však souhlasit s P. Matesem, že tato problematika není tak jednoznačná, protože naráží na čl. 6 EÚLP, z něhož (v souladu s čl. 2 dodatkového protokolu EÚLP) plyne právo na *fair proces*, jehož součástí je i oprávnění dát si přezkoumat výrok o vině a trestu soudem vyššího stupně: „Uvedené právo v sobě zahrnuje také zákaz reformace *in peius* vzhledem k tomu, že dává reálné právo bránit se státní moci podáním opravného prostředku. Jak přitom plyne z judikatury příslušných orgánů Evropské unie, vztahuje se právo na přezkoumání a s ním související zákaz reformace *in peius* na veškerá rozhodnutí, v němž jsou ukládány sankce, aniž by bylo rozlišováno, zda jsou vydávána soudy nebo správními orgány“.

²⁶ Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/7; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, Kadubec proti Slovensku, č. 27061/95; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, Lauko proti Slovensku, č. 26138/95.

²⁷ Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 12. 2002, A. proti Velké Británii, č. 35373/97, bod 83.

²⁸ Protokol č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaný jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „*Protokol č. 7 k Úmluvě*“).

nejvyšším soudem nebo byl uznána vinnou a odsouzena na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku.“

Jak vyplývá z výše citovaných ustanovení, Úmluva ani Protokol č. 7 neobsahují výslovné zakotvení zákazu reformace *in peius* v rámci soudního (či správního) trestání.

2.2.1.1 Postoj Evropského soudu pro lidská práva

Tento závěr ostatně potvrzuje též dosavadní rozhodovací činnost ESLP týkající se předmětné zásady.²⁹

Ve věci *Kuokkanen a Johannesdahl proti Finsku*³⁰ stěžovatelé namítali porušení práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 6 Úmluvy právě z důvodu nerespektování zásady zákazu *reformationis in peius* výslovně upravené v národním právu. ESLP však jejich stížnost odmítl jako nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost podle čl. 35 odst. 3 písm. a) a odst. 4 Úmluvy.

Ve stručném odůvodnění ESLP uvedl, že jeho rolí není obecně se zabývat všemi vadami postupu národních soudů, pokud ovšem tato pochybení nezaloží porušení některého z práv či svobod zaručených Úmluvou. Zdůraznil, že je vždy primárně na národních soudech, aby se zabývaly interpretačními problémy svého národního práva, obzvlášť co se norem procesního charakteru týče. Tyto se podle něj v předmětném případě v několika instancích zabývaly námitkami stěžovatelů a finský Nejvyšší soud řádně vysvětlil, z jakého důvodu se předmětná zásada v jejich případě nepoužije. ESLP v žádném ze soudních rozhodnutí neshledal sebemenší náznaky nepřijatelné libovůle, a proto zopakoval, že není na něm, aby nahrazoval úvahy národních soudů a jejich interpretaci národního práva. Porušení práva na spravedlivý proces tak neshledal.

K obdobným závěrům dospěl ESLP rovněž ve věci *Alkes proti Turecku*.³¹

Z uvedené judikatury i z velmi malého počtu případů týkajících se této zásady lze vyvodit, že nejen že zásada zákazu reformace *in peius* neplyne z čl. 6 Úmluvy, ale negarantuje ji ani čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

²⁹ Takový závěr ostatně nalezneme i v české odborné literatuře (např. VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 779 nebo PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 410).

³⁰ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 6. 2015, *Kuokkanen a Johannesdahl proti Finsku*, č. 38147/12.

³¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 2010, *Alkes proti Turecku* (No. 2), č. 16047/04.

Tento závěr ostatně výslovně potvrdil soudce Župančič ve svém konkurujícím stanovisku k rozsudku ESLP ve věci *Ruslan Yakovenko proti Ukrajině*³². V něm uvádí, že zákaz reformace *in peius* není zakotven ani v Úmluvě, v jejích Protokolech, ani není odvozen judikaturou ESLP. Podle něj navíc tato zásada ani nepožívá „ústavní důležitosti“.³³

Nad výše uvedené lze pro zajímavost poukázat na skutečnost, že ani ESLP sám v řízení o stížnosti není vázán zásadou reformace *in peius*.³⁴ V případě, že strana po vynesení rozsudku senátu požádá v tříměsíční lhůtě o postoupení věci velkému senátu³⁵ podle čl. 43 odst. 1 Úmluvy a kolegium pěti soudců velkého senátu žádosti vyhoví³⁶, velký senát o případu rozhodne formou rozsudku bez jakéhokoliv omezení. To znamená, že i pokud žádost podá sám stěžovatel, kterému senát ESLP v napadeném rozsudku přiznal spravedlivé zadostiučinění podle č. 41 Úmluvy, velký senát může tento rozsudek změnit v neprospěch stěžovatele a o kompenzaci jej připravit.³⁷ Takový rozsudek je přitom podle čl. 44 odst. 1 Úmluvy konečný.

2.2.1.2 Postoj nejvyšších soudů České republiky

Naproti tomu prvotní judikatura Ústavního soudu³⁸ ochranu předmětné zásady Úmluvou nevyklučovala. Naopak, na základě jeho premisy, že zákaz reformace *in peius* je esenciálním prvkem práva na spravedlivý proces, bylo možné předmětnou zásadu vyvodit

³² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 6. 2015, *Ruslan Yakovenko proti Ukrajině*, č. 5425/11.

³³ Na druhou stranu ale spojuje účel této zásady s právem na přístup k soudu, když podle něj v podstatě nastavuje požadavek, aby odsouzení nebyli *odrazováni* od podání opravného prostředku. A právě tato samotná podstata předmětné zásady, tedy zajištění práva podat opravný prostředek a právo na přístup k soudu, samozřejmě pod ochranu Úmluvy spadá. Svým způsobem tak i přes své výslovné popření existence ochrany předmětné zásady v Úmluvě a Protokolech poukázal na možnou cestu k odvození této zásady z práv pod Úmluvu a Protokoly spadajících.

³⁴ SANZ CABALLERO, Susana. How Could It Go So Wrong? Reformatio in Peius before the Grand Chamber of the ECtHR in the Case *Janowiec and Others v. Russia (or Polish Collective Memory Deceived in Strasbourg)* (July 28, 2014). *Polish Yearbook of International Law*, [online]. 2013, č. 33, s. 265.

³⁵ Velký senát ESLP se podle čl. 26 odst. 1 Úmluvy skládá ze sedmnácti soudců ESLP.

³⁶ Srov. čl. 43 odst. 2 Úmluvy.

³⁷ Např. v rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 10. 2013, *Janowiec a ostatní proti Rusku*, č. 55508/07 a 29520/09, tento na rozdíl od rozsudku senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 4. 2012 ve stejné věci, č. 55508/07 a 29520/09, dospěl k závěru, že nedošlo k porušení čl. 3 Úmluvy a nepřiznal stěžovatelům spravedlivé zadostiučinění.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I.ÚS 670/05 (N 88/41 SbNU 127).

rovněž z článku 6 Úmluvy, který garantuje právo na spravedlivý proces (k tomu podrobně viz předchozí kapitola).

Ústavní soud však tento závěr následně výslovně odmítl v již citovaném usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. U 1/52 SbNU 743. V něm totiž uvedl, že „*takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě*“. V citovaném nálezu tak Ústavní soud dospěl rovněž k závěru, že zásada zákazu reformace *in peius* na ústavní úrovni neplyne ani ze související záruky svobody odvolacího práva, zaručeného každému odsouzenému v čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Tento názor Ústavní soud vyslovil v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 26/2008-69, uvedl, že „*nesdílí názor žalobkyně, že by zákaz změny k horšímu byl v rozporu s principem právní jistoty a ve svém důsledku i v rozporu s principem spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). Z tohoto článku ani z jiného článku Evropské úmluvy nelze dovést, že by členské státy úmluvy měly aplikovat zákaz změny k horšímu v řízení o správních deliktech. Ani dosavadní rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva nesvědčí takovému výkladu; Evropský soud se doposud zákazem změny k horšímu zabýval pouze okrajově v několika případech odepření ústního jednání před soudem [srov. rozsudek ze dne 26. 5. 1988 ve věci Ekbatani proti Švédsku, (ECHR) Series A, č. 134].“*

S ohledem na absenci výslovné úpravy a postoj ELSP a též nejvyšších soudů ČR lze podle mého názoru uzavřít, že předmětná zásada není přímo chráněna Úmluvou ani Protokoly. Z tohoto důvodu skutečnost, že národní právní předpisy v oblasti správního trestání (potažmo soudního trestání) neobsahují zákaz reformace *in peius*, nemůže sama o sobě založit porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy či čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, popř. jiného jejich ustanovení.

2.2.2 Listina základních práv a svobod Evropské unie

Listina základních práv a svobod Evropské unie³⁹ (dále jen „*Listina EU*“) zaručuje v čl. 47 právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces před soudem každého, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny. Souhrn práv obviněného a jejich dodržování

³⁹ Listina základních práv Evropské unie, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. C 326/391

kontroluje Soudní dvůr Evropské unie, podle něhož tyto musí být respektovány v každém řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o sankci, a to i když se jedná o řízení administrativního charakteru.⁴⁰

Listina EU nicméně výslovně nepřiznává ani právo podat opravný prostředek, natož aby jej zajišťovala výslovnou úpravou zásady zákazu reformace *in peius*.

Navíc, podle čl. 52 odst. 3 Listiny EU obsahujícího interpretační vodítka platí, že pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá Úmluva.⁴¹ Pokud tedy čl. 47 zaručuje právo na spravedlivý proces, chrání tímto rozsahem i obsahem stejná práva, jako Úmluva v čl. 6.

Ve spojení s výše uvedeným závěrem o tom, že čl. 6 Úmluvy ani čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zásadu zákazu reformace *in peius* negarantuje, lze za absence výslovného vyjádření v Listině EU či vyvození zásady z rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropské unie dospět k závěru, že předmětná zásada není zakotvena ani v unijním právu.

⁴⁰ DE MOOR-VAN VUGHT, Adrienne. Administrative sanctions in EU law. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 619.

⁴¹ Toto ustanovení každopádně nebrání tomu, aby právo Evropské Unie poskytovalo širší ochranu.

3 Vývoj předmětné zásady v řízení o přestupcích a jiných správních deliktech

Zásada zákazu *reformationis in peius* pochází z římského práva, kde již Ulpianus varoval, že zvyk se odvolat sice může vést k nápravě nespravedlnosti nebo pochybení soudců, ale může také vést ke změně k horšímu („*Appelandi usus... iniquitatem iudicantum, vel imperitiam corrigat, licet non nunquam bene latas sententias in pejus reformat.*“).⁴²

Do právního řádu platného na území České republiky byla poprvé zavedena v oblasti trestního práva § 198 soudního řádu trestního ze dne 17. 6. 1788, podle kterého směl vrchní trestní soud změnit rozsudek v souladu se zákonem, ale bylo mu zapovězeno uložit přísnější trest.⁴³

V oblasti správního řízení se předmětná zásada poprvé objevila ve vládním nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), které v § 81 odst. 2 stanovilo, že „*ve věci, na jejímž konečném vyřízení není veřejný zájem zúčastněn, jest odvolací úřad, pokud není jinak stanoveno, vázán návrhem odvolání a může změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele jen k odvolání odpůrcovu souběžně projednávanému*“.

K otázce výkladu pojmu „*veřejného zájmu*“ se pak tehdejší judikatura stavěla velmi restriktivně, když tento vykládala jako „*ne každý, ale pouze nezadatelný veřejný zájem*“.⁴⁴

Po období po roce 1948 potom zásada zákazu reformace *in peius* z pochopitelných důvodů zmizela ze správního i soudního trestání a až do přijetí zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebyla ve správním řízení vůbec uplatňována.⁴⁵

V novodobém vývoji byla existence a působnost zásady zákazu *reformationis in peius* ve správním trestání roztržena. Dlouhou dobu byla výslovně zakotvena pouze v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Částečnou změnu přinesl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341), bod 12.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 204; rovněž HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 331.

⁴⁵ ŠMÍD, Ladislav a kolektiv: *Správní řád a předpisy související*, Panorama, Praha 1984, s. 142 (citováno z KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 205).

který sice zavedl zákaz *reformationis in peius* též pro řízení o jiných správních deliktech, ale zároveň jej významně omezil. Unifikaci aplikace této zásady v oblasti správního trestání přinesl až zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Vzhledem k tomu, že současná úprava předmětné zásady v přestupkovém řízení vychází z předchozí úpravy obsažené v zákoně o přestupcích a zároveň úprava obsažená ve správním řádu je stále platná a účinná, byť z hlediska zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich pouze subsidiární⁴⁶, považují za nezbytné nejprve analyzovat předchozí úpravu.

3.1 Řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Podle § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích platilo: „*V odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.*“

Podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích dále platilo: „*Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze.*“

3.1.1 Obsah

3.1.1.1 Odvolání

Co se týče *obsahu* předmětné zásady, v rámci odvolacího řízení se zákon o přestupcích omezil na zákaz změny uložené sankce v neprospěch obviněného.

Zákon o přestupcích přitom neobsahoval hierarchii sankcí podle intenzity újmy, kterou způsobovala. Podle § 11 odst. 1 zákona o přestupcích šlo za přestupek uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Podle odst. 2 téhož ustanovení bylo možné sankci uložit samostatně nebo s jinou sankcí, přičemž napomenutí nebylo možné uložit spolu s pokutou. V praxi tak byla v řízení o odvolání často řešena otázka, která sankce představuje pro obviněného citelnější újmu, přičemž na tuto vzhledem k její kazuistické povaze nebylo snadné uspokojivě odpovědět.

⁴⁶ Srov. § 1 odst. 2 správního řádu.

Ze stejného důvodu se v oblasti soudního trestání (dodnes) vyskytují pokusy o vytvoření obecných pravidel pro seřazení trestů podle přísnosti⁴⁷. Taková „*metodika*“ však podle Ústavního soudu může vést k porušení předmětné zásady v jejím materiálním pojetí.⁴⁸ Z tohoto důvodu nebylo a dodnes není při naplnění ochrany práva na odvolání třeba dbát pouze toho, aby se jednotlivé výměry sankcí nezvýšily, ale primárně brát v potaz „*celkový dopad uložených sankcí na život dotčené osoby*.“⁴⁹ Stejný závěr je přitom možné aplikovat též v oblasti správního trestání.

Obsahem předmětné zásady se zabýval též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 1 As 75/2012-76, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2728/2013. V něm byla řešena otázka, zda je změna v neprospěch definována absolutní částkou, či zda za změnu v neprospěch lze považovat i totožnou (či dokonce nižší) částku, stanovenou ovšem v jiném (nižším) zákonném rozpětí výše možné pokuty. V předmětném případě orgán I. stupně uložil stěžovateli pokutu na spodní hranici zákonného rozpětí ve výši 2 500 Kč, v průběhu odvolacího řízení však došlo ke změně relevantní právní úpravy.⁵⁰ Vzhledem k tomu, že podle předchozí úpravy stěžovateli hrozila pokuta v rozpětí 2 500 až 5 000 Kč, podle nové úpravy pak od 1 500 do 2 500 Kč, žalovaný správní orgán aplikoval princip pravé retroaktivity ve prospěch adresáta právní normy a jednání stěžovatele subsumoval pod skutkovou podstatu vymezenou normou novější a uložil pokutu ve výši 2 000 Kč, tedy při horní hranici zákonného rozpětí.

Nejvyšší správní soud nastíněný postup žalovaného aproboval. Zdůraznil při tom, že tento vzal správně v potaz okolnosti, které v předchozí úpravě vymezovaly skutkovou podstatu přestupku, nová právní úprava však tyto neobsahovala, protože bylo možné (resp. vzhledem k § 12 odst. 1 zákona o přestupcích dokonce žádoucí) je zhodnotit jako přítěžující. Z těchto důvodů potom uzavřel, že z hlediska zásady reformace *in peius* je klíčové, aby konkrétní výsledek řízení nevyzněl v neprospěch obviněného z přestupku. Není však podle něj

⁴⁷ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 5 Tdo 1308/2008.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341).

⁴⁹ Viz nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 304/04 (N 117/41 SbNU 469).

⁵⁰ Zákon č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a některé další zákony, s účinností od 1. 8. 2011 zrušil celý § 22 zákona o přestupcích a skutkové podstaty přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích nově zakotvil v § 125c zákona o silničním provozu.

podstatné, zda byla v prvním stupni uložena sankce při samé spodní hranici trestní sazby a v odvolacím řízení v její polovině.⁵¹

3.1.1.2 *Odpor*

Stran *obsahu* předmětné zásady v příkazním řízení, resp. v řízení následujícím po zrušení příkazu v důsledku podaného odporu, zákon o přestupcích zakázal *jakoukoliv* změnu sankce s *výjimkou* napomenutí.

Příkazem přitom mohla být podle § 87 odst. 1 zákona o přestupcích uložena pouze pokuta nebo napomenutí. Ačkoliv se tak na základě jazykového výkladu mohlo na první pohled zdát, že předmětné ustanovení zakazovalo *jakoukoliv* změnu, systematickým výkladem šlo dospět k závěru, že ve skutečnosti byla stejně jako v odvolacím řízení zakázána pouze změna k horšímu, tedy změna z napomenutí na pokutu, nikoliv však naopak (k tomu srov. kapitolu 4.2.3).

Z tohoto důvodu v tomto případě neexistence hierarchie sankcí ani problematika posouzení způsobené újmy tou či onou sankcí, na rozdíl od odvolacího řízení, nehrála žádnou roli.

3.1.2 **Rozsah**

Z citovaných ustanovení zákona o přestupcích dále vyplývá, že *rozsah* zákazu reformace *in peius* byl omezen pouze na výrok o *sankci*. Správní (odvolací) orgán tak mohl rozhodnout v neprospěch obviněného např. stran výroku o náhradě škody⁵² či o náhradě nákladů řízení a rovněž mohl dospět k jiné kvalifikaci skutku, tedy změnit výrok o vině.

Omezený rozsah předmětné zásady potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2247/2011, podle něhož se zákaz reformace *in peius* uvedený v § 87 odst. 4 zákona o přestupcích vztahoval pouze na výrok o sankci. Kvalifikace skutku se proto mohla změnit. Stejný názor ostatně zastávala již prvorepubliková literatura.⁵³

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 1 As 75/2012-76, č. 2728/2013 Sb. NSS, bod 49.

⁵² K tomu srov. MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 133.

⁵³ Viz MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437.

V citovaném rozsudku nicméně Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil absolutní pojetí předmětné zásady v § 87 odst. 4 zákona o přestupcích. „*Sporný*“ procesní postup správního orgánu v tomto případě spočíval v tom, že ačkoliv tento věděl o spáchání více přestupků v jednočinném souběhu, nekonal o nich společné řízení. V řízení o jednom z těchto přestupků potom uložil sankci formou příkazu. Byl podán odpor, v jehož důsledku byl příkaz zrušen, a správní orgán posléze obě řízení spojil. Jádrem kasační stížnosti tak spočívalo v otázce, zda správní orgán v takovém případě mohl za oba přestupky ve společném řízení uložit sankci přísnější, než v původním příkazu.

V rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*[p]odstatou zákazu reformace in peius je nemožnost změny uložené sankce v neprospěch subjektu, a to ani v případě, že pro takový postup jsou jinak dány z důvodů právních či skutkových zákonné podmínky.*“ Dospěl proto k závěru, že správní orgán byl zákazem reformace *in peius* podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích vázán, a to i tehdy, vyšlo-li během řízení najevo, že byl v jednočinném souběhu spáchán další přestupek. Z tohoto důvodu rozsudek krajského soudu pro nesprávné právní posouzení zrušil a věc mu vrátil.

Nevyřešená zůstala otázka, zda odvolací orgán mohl rozhodnout jinak o uložení ochranného opatření podle § 16 zákona o přestupcích. Ačkoliv účel ochranných opatření se od účelu sankcí lišil (a dodnes liší), objevily se i názory, že vzhledem k jistému sankčnímu charakteru ochranných opatření omezujících se zde zásada zákazu reformace *in peius* rovněž uplatní.⁵⁴ Dodnes nicméně převládají spíše opačné názory⁵⁵ (viz kapitola 4.1.1).

3.1.3 Dosah

Neméně zajímavá je rovněž otázka *dosahu* předmětné zásady podle zákona o přestupcích, a to zejména vzhledem k rozporu jeho pojetí mezi odbornou literaturou a správními soudy. Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že *dosah* byl v zákoně o přestupcích

⁵⁴ ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů: podle právního stavu k 1. 10. 2004*, s. 176.

⁵⁵ MATES, Pavel. Správní trestání. In POMAHAČ, Richard; VRÁBLIKOVÁ, Petra. *Správní řád v praxi: praktický rádce při správním řízení*. Praha: Dashöfer, 2006. ISSN 1802-0186: „*Je třeba zdůraznit, že tento zákaz se vztahuje právě jen ohledně sankce, nikoli tedy ochranných opatření.*“ (citace převzata z JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*, s. 450); shodně JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*, s. 450.

omezen pouze na odvolací řízení a řízení následující po zrušení příkazu v důsledku podaného odporu.

Z absence zákonné úpravy někteří autoři usuzovali, že by po vrácení věci odvolacím orgánem měla být změna výroku o sankci v neprospěch přípustná, jestliže prvoinstanční správní orgán zjistí nové přitěžující okolnosti. V takovém případě totiž ke změně dochází v řízení v prvním stupni a účastník tak má zachovány možnost napadnout novou výši sankce odvoláním.⁵⁶

Tento přístup byl však kritizován jako příliš formalistický a odporující smyslu zákona.⁵⁷ Předmětná zásada se podle kritiků naopak měla (i za absence výslovné zákonné úpravy) aplikovat rovněž v následném řízení v téže věci, pokud odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V opačném případě by totiž mohlo dojít k popření smyslu a účelu zákazu reformace *in peius*, neboť dotčená osoba by nebyla zbavena obav z možného zhoršení jejího postavení, a zákaz by tak neplnil svou funkci.⁵⁸

Obdobné závěry činily zpočátku též soudy⁵⁹. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53, dovedl, že zákaz změny k horšímu „*představuje zásadu, kterou je třeba aplikovat v souladu s jejím smyslem a také jednotně napříč celým právním řádem, což v daném případě znamená povinnost neodchylovat se ve správním trestání bezdůvodně od jejího ustáleného trestněprávního pojetí*“.⁶⁰ Opačný výklad by podle něj umožnil „*snadné obcházení zákazu změny k horšímu*“.⁶¹

Nutno zdůraznit, že k tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl na základě požadavku jednoty a obsahové bezrozpornosti právního řádu a v kontextu své ustálené

⁵⁶ JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*, s. 448.

⁵⁷ MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 133.

⁵⁸ Např. KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 206.

⁵⁹ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53, zejm. body 26 a 27; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 80/2013-38, zejm. bod 14; nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2016, č. j. 48 A 20/2014-62.

⁶⁰ Bod 27.

⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53, bod 26.

judikatury, která nerozlišovala mezi obsahem zásad správního trestání a obsahem trestněprávních zásad.⁶²

Ve stejném duchu pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 80/2013-38, zdůraznil, že zásadu zákazu reformace *in peius*, jakožto jednu ze zásad správního trestání, jež má stejný (ústavní) základ jako v trestním právu, „je třeba chápat jako garanci svobody odvolacího práva, a jako takovou ji pojímat co nejšířeji.“⁶³

Totožnou pozici po vzoru Nejvyššího správního soudu zaujal například též Krajský soud v Praze. Tento ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2016, č. j. 48 A 20/2014-62, uvedl, že „*má-li být smyslem zásady zákazu reformationis in peius to, aby si obviněný v důsledku uplatnění opravného prostředku nemohl zhoršit své postavení, pak se tato zásada logicky musí vztáhnout i na případy, kdy odvolání obviněného vyústí ve zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí a vyvolání nového řízení na prvním stupni. Opačný výklad by znamenal, že zásada zákazu reformationis in peius existuje vlastně jen formálně, neboť změnu k horšímu lze provést „zavázáním“ správního orgánu I. stupně právním názorem orgánu odvolacího. Takový výklad by však byl zcela absurdní a naprosto by popřel smysl zákazu reformationis in peius.“*

Posléze však Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3551/2017, svůj dosavadní přístup dále interpretoval a dospěl k odlišnému závěru. Nejvyšší správní soud v něm totiž dovedl, že § 82 zákona o přestupcích zakotvující zákaz reformace *in peius* „*nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu“*.

Citovaný rozsudek je příkladem rozhodnutí, ve kterém se Nejvyšší správní soud částečně vymezil oproti dosavadní judikatuře, která vzhledem k intenzivnímu prolínání soudního a správního trestání zakládala požadavek aplikace základních zásad trestního práva též na správní trestání.⁶⁴ Na základě odlišností úpravy trestního práva (srov. § 259 odst. 4 a § 264 odst. 2 trestního řádu) a úpravy v oblasti správního trestání, resp. přestupků (srov. § 82 zákona o přestupcích) v této oblasti upřesnil *dosah* předmětné zásady, a vymezil tak její hranice.

⁶² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“

⁶³ Bod 14.

⁶⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS.

Podle komentáře Podhrázského spočívá význam citovaného rozsudku právě v tom, že „(...) dochází k důslednému rozlišení zákazu změny uložené sankce v neprospěch obviněného v odvolacím řízení na straně jedné, což podle NSS nebrání na straně druhé správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu. NSS v tomto ohledu omezil (upřesnil) aplikovatelnost některých závěrů předchozí judikatury, které zásadu zákazu reformationis in peius akcentovaly pro oblast správního trestání mnohem intenzivněji.“⁶⁵

Uvedené závěry dále potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50, podle kterého: „[U]platnění zásady zákazu změny v neprospěch není ve správním trestání shodné s jejím uplatněním v trestním řízení. Judikatura NSS zároveň dovodila, že v určitých případech může být postup odvolacího správního orgánu při zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně posuzován jako nezákonné obcházení zákazu změny v neprospěch. Tak tomu je nepochybně v případě, kdy odvolací správní orgán zruší pouze výrok o sankci s pokynem pro její zvýšení, zatímco výrok o vině se stane pravomocným (srov. odstavec [16]). Naopak jako obcházení zákazu změny v neprospěch nebude zásadně posuzována situace, kdy správní orgán v novém rozhodnutí posoudí odlišně otázku viny, a to v natolik významných rozdílech, které si vyžadují změnu sankce.“⁶⁶

V tomto směru je podle mého názoru nutné zdůraznit, že Nejvyšší správní soud svými závěry neposkytl správním orgánům „bianco šek“, jenž by je opravňoval k jakýmkoliv změnám k horšímu v řízení, které pokračuje po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu. Jak ostatně Nejvyšší správní soud sám ve shora citovaném usnesení vyzdvihl, změna v neprospěch byla přijatelná pouze v případě celkového přehodnocení případu, tedy komplexního přezkoumání otázky viny i trestu.

Shora uvedené závěry pak lze pravděpodobně vztáhnout též na případy, kdy bylo napadené rozhodnutí zrušeno a vráceno na základě mimořádných, resp. dozorčích prostředků,

⁶⁵ PODHRÁZSKÝ, Milan. Aplikace zásady zákazu reformationis in peius ve správním a přestupkovém řízení. *Soudní rozhledy*. Praha, 2017, č. 6, s. 197.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50, bod 19.

jako jsou obnova řízení⁶⁷ či přezkumné řízení.⁶⁸ Obdobně též na případy, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí o přestupku ve správním soudnictví.⁶⁹

Nejpodstatnější na těchto závěrech je podle mého názoru skutečnost, že nejsou pouhým „*historickým reliktem*“, ale mají přímý dopad do současnosti. Účinná právní úprava podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, totiž rovněž jako zákon o přestupcích neobsahuje zásadu zákazu *reformationis in peius* v novém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení orgánu I. stupně (k tomu podrobně viz kapitola 4.2.1).

3.2 Řízení o jiných správních deliktech

3.2.1 Před zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád

Do přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nebyla předmětná zásada pro řízení o tzv. jiných správních deliktech zákonem⁷⁰ výslovně upravena. V odborné literatuře se nicméně objevovaly názory⁷¹, že po přijetí zákona o přestupcích by se zásada zákazu reformace *in peius* měla aplikovat rovněž v těchto řízeních *per analogiam*.

Nejvyšší správní soud byl ale opačného názoru. V rozsudku ze dne 20. 12. 2007, č. j. 6 As 63/2006-101, ve shodě s předchozí konstantní judikaturou⁷² uvedl, že: „*Obecnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání, bez výslovného ustanovení zákona, nelze z pozitivního práva dovodit.*“

⁶⁷ JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*, s. 448.

⁶⁸ V rámci přezkumného řízení mohlo dojít ke zhoršení uloženého trestu (podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 8. 2008, č. j. 58 Ca 88/2007-29; viz BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 84).

⁶⁹ BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 84.

⁷⁰ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁷¹ Např. MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437-440.

⁷² Viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95-29; Nejvyšší správní soud v souladu s tímto názorem v rozsudku ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001-72, č. 190/2004 Sb. NSS, dospěl k závěru, že: „*Správní řád [zákon č. 71/1967 Sb.] ani zákon o cenách neobsahuje ustanovení, které by takovou možnost zakazovalo; nezná tedy zásadu zákazu změny k horšímu (reformatio in peius).*“; shodně dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 26/2008-69; ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 56/2006-101 a ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005-55.

Tento závěr byl později potvrzen též Ústavním soudem, který v usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. U 1/52 SbNU 743, uvedl: „*Ve správním řízení vedeném podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), takový zákaz obsažen nebyl a nelze jej dovozovat ani analogií.*“

3.2.2 Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, tak nově zakotvil zásadu zákazu reformace *in peius* i pro řízení o jiných správních deliktech.

Podle § 90 odst. 3 správního řádu platí: „*Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.*“

Podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu platí: „*Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.*“

3.2.2.1 Obsah a rozsah

3.2.2.1.1 Odvolání

Co se týče *obsahu* předmětné zásady v rámci odvolacího řízení, použitý obecný pojem „*změny v neprospěch*“ zakotvil zákaz jakéhokoliv zhoršení postavení odvolatele. Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu přitom před změnou v neprospěch chrání pouze odvolatele. Správní orgán tak podle mého názoru může změnit napadené rozhodnutí v neprospěch jiného účastníka, který se neodvolal, tedy v důsledku podání odvolání jiného.⁷³ V takovém případě však bude

⁷³ Jemelka nicméně z § 90 odst. 3 správního řádu naopak dovozuje, že „*nelze změnit rozhodnutí v neprospěch účastníka, který sám nepodal odvolání, protože rozhodnutí lze změnit při splnění uvedených podmínek jen v neprospěch odvolatele*“ (viz JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*, s. 250, odst. 760). S tímto závěrem však nesouhlasím z toho důvodu, že § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu obsahuje obecnou možnost změny rozhodnutí odvolacím orgánem a obecný zákaz reformace *in peius* chrání všechny účastníky nezakotvuje. Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu potom garantuje speciální ochranu pouze odvolateli tím, že zakazuje zákaz reformace *in peius* v jeho neprospěch, přičemž zároveň stanovuje výjimky z tohoto obecného pravidla zákazu.

omezen podmínkami § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.⁷⁴

Rozsah zákazu reformace in peius ve správním řádu pak na rozdíl od zákona o přestupcích vzhledem k dikci „změny napadeného rozhodnutí v neprospěch“ není omezen pouze na výrok o sankci, ale uplatní se na všechny výroky napadeného rozhodnutí jako celku. To znamená, že zákaz platí též na případný výrok o vině, náhradě škody, nákladech řízení apod.

Tento závěr plyne rovněž z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2237/2011, ve kterém se uvádí, že: *„Za změnu v neprospěch odvolatele (§ 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004) je nutno považovat i takový postup, kdy je odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, resp. více porušení zákona, než v rozhodnutí I. stupně, a to i v případě, kdy nedochází ke zvýšení uložené sankce, ani mu není ukládána nová povinnost.“*

3.2.2.1.2 Rozklad

Komplikaci představuje poněkud nešťastná⁷⁵ dikce citovaného ustanovení týkajícího se řízení o rozkladu. Svým obsahem totiž explicitně omezuje rozkladový orgán tím, že rozkladem napadené rozhodnutí může být zrušeno či změněno pouze, pokud se tím *plně vyhoví rozkladu* a jestliže tím *nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků*. Souhlasím přitom s Mikulem⁷⁶, že smysl tohoto omezení není srozumitelný.⁷⁷

Předmětné ustanovení je speciálním ustanovením vzhledem k § 90 správního řádu, který se v řízení o rozkladu používá subsidiárně na základě § 152 odst. 5 správního řádu, podle kterého *„nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání“*.

⁷⁴ Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí: *„Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změni; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; (...).“*

⁷⁵ Např. PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2017*, s. 440.

⁷⁶ MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád = Code of Administrative Procedure*, s. 172.

⁷⁷ Očividná inspirace ustanovením o autoremeduře byla zřejmě postavena na myšlence, že v řízení o rozkladu by mělo nabízet omezenější možnosti rozhodnutí, než které poskytuje § 90 správního řádu. Cílem bylo rovněž upřednostnění soudního přezkumu, a to z důvodu charakteru rozkladového řízení jakožto řízení před tímž správním orgánem (viz VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 1203).

Ačkoliv zpočátku nebyl vztah mezi těmito ustanoveními zcela jednoznačný,⁷⁸ postupnou interpretací se ustanovení o rozkladu obecnému režimu ustanovení o odvolání velmi přiblížilo.⁷⁹

Ještě před účinností správního řádu navíc přijal poradní sbor ministra vnitřní věci vzhledem k předmětnému ustanovení o rozkladu závěr, že: „*Možností zrušit rozhodnutí je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 1 písm. a) nebo písm. b). Na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje.*“⁸⁰ Jiná interpretace by ostatně vedla k absurdnímu důsledku, že rozkladový orgán by nemohl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit pro rozpor s právními předpisy, pokud by tím plně nevyhověl podanému rozkladu.

Z těchto důvodů se podmínka plného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy účastníkům váže pouze na změnu rozhodnutí.⁸¹

Ustanovení § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu tak zakotvuje výslovný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch osoby, která rozklad podala, neboť tato bude jen těžko v rozkladu žádat změnu ve svůj neprospěch.

To ve svém důsledku znamená, že § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu zakotvuje obsahově i rozsahem stejný zákaz změny v neprospěch vzhledem k osobě, která rozklad podala, jako § 90 odst. 3 správního řádu vzhledem k odvolateli.

Ustanovení o rozkladu však neobsahuje možnost výjimečného prolomení této zásady tak jako § 90 odst. 3 správního řádu a vzhledem k jednoznačné speciální úpravě v § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu se tato výjimka v rozkladovém řízení neuplatňuje.⁸²

⁷⁸ K tomu srov. MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 146.

⁷⁹ K tomu srov. JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 737-738; rovněž MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 146; obdobně VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 1203 nebo též ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád = Code of Administrative Procedure*, s. 176.

⁸⁰ Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitřní věci ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, s. 1, dostupný na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>, s. 1; rovněž MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 147.

⁸¹ VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 1206.

⁸² Např. HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, s. 394.

K tomu lze nicméně dodat, že ani tento závěr není zcela jednoznačný. Ostatně v zákoně výslovný zákaz zrušení rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu, pokud se rozkladu plně nevyhoví, byl v praxi rovněž překlenut, jak je uvedeno výše. Ačkoliv podmínka plného vyhovění rozkladu ve vztahu ke změně rozhodnutí nepůsobí tak absurdní důsledky jako ve vztahu k případnému zrušení rozhodnutí a vrácení věci,⁸³ vtírá se v tomto kontextu otázka, jaký má tato odchylka od obecného režimu § 90 správního řádu smysl. Osobně za současného stavu žádný důvod nevidím; naopak bych za smysluplnější (potažmo v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu efektivnější) postup považovala právě změnu rozhodnutí za splnění podmínek § 90 odst. 3 správního řádu, než zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci v rámci jednoho ústředního správního orgánu.⁸⁴

Dále předmětné ustanovení zakazuje provést takovou změnu napadeného rozhodnutí, která by představovala újmu pro jiné účastníky řízení, ledaže by s tímto vyslovili souhlas. Újmou se přitom rozumí jak újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se, tak újma ze změny rozhodnutí v jeho neprospěch.⁸⁵ Speciální úprava předmětné zásady v rámci rozkladového řízení tak navíc chrání též ostatní účastníky řízení, jelikož zakazuje rovněž změnu v jejich neprospěch. V praxi tak nedojde ke střetu zájmů více účastníků, neboť jsou tímto ustanovením chráněni všichni bez výjimky.

3.2.2.2 *Dosah*

Do přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, spočíval další podstatný rozdíl mezi úpravou ve správním řádu a v zákoně o přestupcích v *dosahu* předmětné zásady.

Podle správního řádu se totiž tato vzhledem k výslovné úpravě pouze v odvolacím řízení a řízení o rozkladu neuplatňovala v příkazním řízení. Podle § 150 odst. 3 správního řádu je podáním včasného a přípustného odporu tím, jemuž byla příkazem uložena povinnost, tento

⁸³ Viz VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 1206.

⁸⁴ Srov. obdobně JEMELKA, Luboš; PONĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 739: „I s ohledem na tyto nejasnosti se pak objevují rovněž názory, že změna napadeného rozhodnutí rozhodnutím o rozkladu by neměla být vůbec omezována a minimálně v případech, kdy se jedná o změnu ve prospěch účastníka řízení, by měla být možná v každém případě.“

⁸⁵ Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, s. 1, dostupný na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>, s. 3.

příkaz zrušen a řízení pokračuje. V pokračujícím řízení pak mohl být uložen jiný druh či vyšší výměra sankce (k tomu srov. část 4.2.3).

3.2.2.3 Výjimky z uplatnění předmětné zásady

Správní řád oproti úpravě v zákoně o přestupcích zákaz reformace *in peius* dále významně modifikoval, neboť vymezil případy, ve kterých odvolací správní orgán může předmětnou zásadu *prolomit* a zákaz reformace *in peius* neuplatnit.

Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu tak rozlišuje tři situace, ve kterých odvolací správní orgán může napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele: zaprvé situaci, kdy odvolání podá také jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele; zadruhé situaci, kdy je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy; nebo zatřetí situaci, kdy je napadené rozhodnutí v rozporu s jiným veřejným zájmem.

3.2.2.3.1 Zaprvé: výjimka v případě odvolání jiného účastníka řízení

Na úvod je vhodné uvést, že v případě odvolání jiného účastníka řízení není přesné hovořit o tzv. „*prolomení*“ předmětné zásady. Je tomu tak podle mého názoru z toho důvodu, že v takovém případě není dodržen základní předpoklad aplikace předmětné zásady – tedy že řízení o opravném prostředku je vedeno pouze ve prospěch odvolatele. Spíše než o „*prolomení*“ je proto vhodné o první situaci předpokládané v § 90 odst. 3 správního řádu hovořit jako o „*výjimce*“.

Tato situace může nastat ve sporném řízení nebo řízení s více účastníky,⁸⁶ například ve stavebním řízení.⁸⁷ V takovém případě budou rozporné zájmy zpravidla vyplývat přímo z obsahů podaných odvolání a bude na správním orgánu, aby tyto vážil.⁸⁸ Typicky půjde o situaci, kdy různí odvolatelé budou žádat různá rozhodnutí odvolacího orgánu (např. zrušení rozhodnutí a zastavení řízení v. zrušení rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu správnímu orgánu). Samotné pohnutky účastníků, které je k podání odvolání motivovaly, by neměly být rozhodné.⁸⁹

⁸⁶ Viz JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 506.

⁸⁷ MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 132.

⁸⁸ MATES, Pavel: *Reformatio in peius* ve správním řádu. *Právní rozhledy* 18/2006, s. 671.

⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 207.

V případě sporného řízení pak střet zájmů účastníků vyplývá již z jejich rozdílného procesního postavení.⁹⁰

3.2.2.3.2 Zadruhé: prolomení předmětné zásady pro rozpor s právními předpisy

Druhým případem je situace, kdy odvolací správní orgán zjistí, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy. Podle citovaného ustanovení může rovněž v takovém případě napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele.

Zákon touto možností upřednostňuje ochranu objektivního práva před zájmy a ochranou odvolatele.⁹¹ Tato by ale ve svém důsledku mohla znamenat, že vždy, když odvolací orgán dospěje k závěru o rozpornosti s právními předpisy (např. pro nesprávnou právní kvalifikaci skutku), může tento napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele.⁹² Zásada zákazu reformace *in peius* by tedy odvolatele chránila pouze v případě, kdy by napadené rozhodnutí bylo v souladu s právními předpisy, což by aplikaci předmětné zásady výrazně omezilo.

Prolomení z tohoto důvodu by nicméně nemělo být možné v případě, kdy je napadené rozhodnutí pouze věcně nesprávné, například tam, kde bylo pouze „*vadně použito diskreční oprávnění*“.⁹³ Rozpor s právními předpisy je nicméně založen též porušením jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu.⁹⁴ Důsledkem toho dochází k částečnému setření rozdílu mezi nezákonností a věcnou nesprávností rozhodnutí.⁹⁵

⁹⁰ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 207.

⁹¹ VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 780.

⁹² Někteří autoři tvrdí, že v případě rozporu s právními předpisy má odvolací orgán napadené rozhodnutí vždy zrušit, neboť zásada zákonnosti převažuje nad zákazem změny k horšímu (např. MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 132). Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu však explicitně zakotvuje možnost změny napadeného rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy, kterou omezují podmínky § 90 odst. 3 správního řádu. Z tohoto důvodu se domnívám, že odvolací orgán může napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele i v případě rozporu napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Tento postup by podle mého názoru dokonce měl být preferován s ohledem na zásadu hospodárnosti podle § 6 odst. 2 správního řádu. K tomu srov. poznámku č. 117.

⁹³ MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 132.

⁹⁴ JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*, s. 249 – 250, odst. 759.

⁹⁵ *Ibid.*

3.2.2.3.3 Zatřetí: prolomení předmětné zásady pro rozpor s jiným veřejným zájmem

Třetí možnost prolomení předmětné zásady v případě, že napadené rozhodnutí je v rozporu s jiným veřejným zájmem, nicméně umožňuje odvolacímu orgánu upřednostnit rovněž správnost napadeného rozhodnutí. Tuto lze totiž podle komentáře ke správnímu řádu⁹⁶ považovat za „jiný veřejný zájem“.

V takovém případě se nicméně odvolací orgán ocitá „na samé hranici zákazu *reformationis in peius* a mohl by lehko sklouznout k jeho naprostému popření“.⁹⁷

Právě zakotvení možnosti prolomit zákaz reformace *in peius*⁹⁸ a zejména pak pojem „jiný veřejný zájem“ se stal jedním z terčů kritiky správního řádu,⁹⁹ neboť „jde o to, zda použité příliš vágní formulace ve skutečnosti myšlenku tohoto zákazu do značné míry nedevalvují“.¹⁰⁰

S uvedenou kritikou lze do jisté míry souhlasit. Pro výše uvedené výjimky se totiž zdá, že se zásada zákazu reformace *in peius* uplatní prakticky pouze tehdy, kdy bude napadené rozhodnutí věcně nesprávné, ale ne v takovém rozsahu, že by to porušovalo veřejný zájem.¹⁰¹ V ostatních případech má správní orgán možnost předmětnou zásadu prolomit.

V tomto kontextu proto vyvstává otázka, zda pojem „rozpor s právními předpisy“ a „jiný veřejný zájem“ nečiní výjimku z předmětné zásady příliš neurčitou a rozsahem nadměru širokou¹⁰² (k tomu viz rozbor v následující části).

⁹⁶ Viz JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 507.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Např. POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš a kolektiv. *Správní řád: komentář*, s. 455.

⁹⁹ Na druhou stranu se předmětné ustanovení setkalo i s pozitivním ohlasem. Například Dudor s Andorovou označují § 90 odst. 3 správního řádu jako inspirativní vzor pro slovenskou právní úpravu (viz DUDOR, Ladislav; ANDOROVÁ, Petra. Niekoľko úvah k uplatňovaniu zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní, In *Princípy trestania a správne delikty*, s. 19).

¹⁰⁰ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 207; obdobně MATES, Pavel: *Reformatio in peius* ve správním řádu. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, č. 18, s. 671.

¹⁰¹ Samozřejmě nepočítaje případy, ve kterých je napadené rozhodnutí v souladu s právními předpisy i veřejným zájmem, a tedy nejsou vůbec dány podmínky pro změnu, ať už ve prospěch či neprospěch. (k tomu viz ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, s. 288).

¹⁰² PRÁŠKOVÁ, Hana. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád = Code of Administrative Procedure*, s. 290.

3.2.2.3.4 Meze prolomení předmětné zásady – restriktivní výklad § 90 odst. 3 správního řádu

Jednoduchou odpovědí na shora uvedenou kritiku je podle mého názoru restriktivní výklad pojmu „jiný veřejný zájem“ a „rozpor s právními předpisy“ druhoinstančními správními orgány a správními soudy obdobným způsobem, jako to činila prvorepubliková judikatura. Ta „veřejný zájem“ vykládala jako „ne každý, ale pouze nezadatelný veřejný zájem“.¹⁰³

Souhlasila bych proto například s návrhem Kopeckého, podle jehož konceptu by tato úvaha byla umožněna zejména v řízení vedeném z moci úřední a za účelem ochrany „závažného veřejného zájmu“.¹⁰⁴

V podobném duchu ostatně postupoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53, ve kterém dospěl k závěru, že: „*Nepochybně není možné zákonný znak „rozporu s právními předpisy“, obsažený v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, vyložit tak, že je naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícími prostor k uvážení (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou). U znaku „jiného veřejného zájmu“ nutno zdůraznit, že jde bezesporu o jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy. Nemůže proto jít například o zájem na potrestání pachatele. Jinak by byl v zákoně zakotvený zákaz změny k horšímu, tak jak jej stanovil zákonodárce, obsahově vyprázdněn, což je s ohledem na ústavní garance nepřípustné.“*

3.2.2.3.5 Meze prolomení předmětné zásady – vztah § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu

Jinou odpověď na shora uvedenou kritiku nabídl Vedral¹⁰⁵ svým výkladem § 90 správního řádu, podle kterého omezená úprava zákazu reformace *in peius* podle § 90 odst. 3 nemá přednost před zákazem změnit rozhodnutí, pokud by tím účastníkovi, jemuž je ukládána

¹⁰³ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 204.

¹⁰⁴ KOPECKÝ, Martin. Možnosti přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení, In *Všeobecné správne konanie*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8.-9. októbra 2009 Častá-Papernička, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2010, s. 163 (citováno z MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 135).

¹⁰⁵ VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 542.

povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se, který je zakotven v odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení.¹⁰⁶

K obdobnému závěru došel též Průcha, který vyvodil, že každá změna k horšímu je změnou v neprospěch adresáta a takovou změnu správní řád právě v § 90 odst. 1 písm. c) zakazuje, pokud by tím hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se účastníkovi, jemuž je ukládána povinnost.¹⁰⁷ Možnost prolomení předmětné zásady se tak podle Průchy omezuje na rozhodnutí „oprávněnostní či povolenostní“.¹⁰⁸

Mates s Kopeckým s odkazem na Slouku však upozornili, že výraz „neprospěch“ užitý v § 90 odst. 3 správního řádu je širší než „povinnost“ použitá v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a vztah mezi těmito ustanoveními tak může být opačný (tedy že § 90 odst. 3 správního řádu je obecným pravidlem aplikovaným též ve speciálním případě podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu).¹⁰⁹

V této souvislosti Mates dále konstatoval, že na § 90 odst. 3 správního řádu lze na základě systematického výkladu nahlížet jako na *lex specialis* k obecné úpravě v odst. 1 téhož ustanovení.¹¹⁰

Presvědčivé a jednoznačné řešení tohoto rozporu mezi citovanými ustanoveními dodnes neexistuje;¹¹¹ uspokojivou odpověď zatím nenabízí ani žádné soudní rozhodnutí. Z níže podrobně rozebraných důvodů se přikláním k závěru, že v případě změny v neprospěch odvolatele platí zpravidla pouze (restriktivně vykládané) podmínky § 90 odst. 3 správního řádu; ochrana před újmou ze ztráty odvolat se podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se pak uplatní v ojedinělých případech, ve kterých by změněné rozhodnutí v neprospěch odvolatele představovalo nepřipustné překvapivé rozhodnutí.

¹⁰⁶ K tomu lze dodat, že přestože zákaz změny rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí pouze v případě účastníka, jemuž je ukládána povinnost, v rámci správního trestání bude při uložení správního trestu aplikován vždy.

¹⁰⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2017*, s. 295 – 296.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 135.

¹¹⁰ MATES, Pavel. *Reformatio in peius ve správním řádu. Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, č. 18, s. 671.

¹¹¹ Např. POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš a kolektiv. *Správní řád: komentář*, s. 455, kde se pouze poukazuje na problematiku vztahu předmětných ustanovení bez poskytnutí byť jen nástinu řešení.

Podle mého názoru je nutné celé ustanovení § 90 správního řádu vykládat v souladu se zásadou bezrozpornosti právního řádu,¹¹² se zřetelem ke smyslu a účelu předmětných ustanovení a rovněž s ohledem na presumpci racionálního zákonodárce, tedy princip vyloučení redundance.¹¹³

Zaprvé je tak nezbytné vycházet z předpokladu, že pokud zákonodárce v § 90 odst. 3 správního řádu zakotvil možnost změny v neprospěch odvolatele, musí být toto ustanovení interpretováno takovým způsobem, aby v důsledku nepozbylo své „účinnosti“ ve smyslu, aby vůbec bylo možné jej aplikovat. To platí tím spíše v případě, kdy ani jinak (z jazykového ani ze systematického hlediska) neexistuje pouze jediná možná interpretace.

Zadruhé je nutné brát ohled rovněž na smysl předmětných ustanovení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3837/2019 je „*změna napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení přípustná. Odvolací orgán však při tom musí postupovat tak, aby účastníku řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat (náleží Ústavního soudu ze dne 21. ledna 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98, č. 10/1999 Sb. ÚS). Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci (náleží Ústavního soudu ze dne 4. srpna 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, č. 109/1999 Sb. ÚS). Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (náleží Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, č. 27/2004 Sb. ÚS).*“

Účelem § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je tedy zabránit tzv. překvapivým rozhodnutím.¹¹⁴ Oproti tomu § 90 odst. 3 správního řádu stanovuje zákaz reformace *in peius* v neprospěch odvolatele, resp. zakotvuje výjimky, kdy ke změně k horšímu dojít může.

¹¹² WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 70 – 71.

¹¹³ Ibid, s. 80.

¹¹⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 505; z bohaté konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu lze odkázat např. na citovaný rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS.

S ohledem na účel obou ustanovení je možné učinit závěr, že tato nutně rozporná nejsou, ale že se vzájemně doplňují. Zpravidla se aplikuje pouze § 90 odst. 3 správního řádu, který umožňuje, aby správní orgán změnil napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, jestliže dojde ke střetu zájmu jiného účastníka, který rovněž podal odvolání, nebo pokud je napadené rozhodnutí v (příkrém a jednoznačném) rozporu s právními předpisy nebo jiným (nezadatelným) veřejným zájmem (viz předcházející části výše). V takových výjimečných situacích totiž zpravidla není možné tvrdit, že by změna napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele byla překvapivá ve smyslu výše uvedeného. Za existence více účastníků s rozpornými zájmy je taková „překvapivost“ v zásadě vyloučena; při naprosto zjevném rozporu s právními předpisy či jiným veřejným zájmem to ve většině případů platí rovněž.

Naopak zákaz změny rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se uplatní v případě, že by případné změněné rozhodnutí bylo překvapivé ve smyslu výše uvedeného. Rozpor mezi předmětnými ustanoveními tak mizí a restriktivním výkladem § 90 odst. 3 správního řádu spolu s teleologickým výkladem § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je právo odvolat se účastníka chráněno, nicméně s omezením vyplývajícím z nutnosti ochrany jak veřejného zájmu, tak zájmů jiných účastníků.

Zatřetí je nezbytné posoudit rovněž praktický dopad. Možnost výjimečně prolomit předmětnou zásadu ve správním řízení je totiž podle mého názoru praktická a v praxi víc než potřebná. Představuje totiž důležitou „únikovou cestu“ v situacích, ve kterých prvoinstanční orgán selže, neboť umožňuje odvolacímu orgánu prvoinstanční pochybení napravit. Naopak absolutizace zásady zákazu reformace *in peius*, nebo i jen její dominance, nutně stojí na předpokladu bezchybné rozhodovací praxe, která ovšem pochopitelně není reálná.¹¹⁵ Potřeba této (byť výjimečně aplikovatelné) možnosti je o to intenzivnější při neexistenci státního zástupce ve správním právu trestním, kdy je to právě jen odvolací orgán, který může chránit veřejný zájem.¹¹⁶

¹¹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 413.

¹¹⁶ Viz srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 9. 6. 2015, sp. zn. 3Sžhpu/1/2013: „(...) aplikácia tejto zásady v správnom konaní bez obmedzenia, a to ani pri ochrane verejného záujmu (napr. aj v prvom správnom poriadku – vládnom nariadení č. 8/1928 Zb. o konaní vo veciach patriacich do pôsobnosti politických úradov (správne konanie) bolo možné zmeniť rozhodnutie v neprospech odvolateľa, ak bol na danej veci verejný záujem) by bola v rozpore s úlohou odvolacieho orgánu, ktorého rozhodovanie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa. V tejto súvislosti senát odvolacieho súdu poukazuje aj na kontradiktórnosť trestného konania, kde takýto verejný záujem chráni prokurátor, ktorý sa má možnosť odvolať a tak dosiahnuť uloženie prísnejšieho trestu pre

Zakotvení možnosti zásadu zákazu reformace *in peius* prolomit nadto na rozdíl od absolutizace předmětné zásady umožňuje správním orgánům posuzovat každý jednotlivý případ individuálně takovým způsobem, jaký je pro zákonodárce při tvorbě obecných norem nemožný a nežádoucí. Před libovůlí správního orgánu přitom účastníky chrání základní zásady činnosti správních orgánů a zejm. požadavek odůvodnění rozhodnutí, jakož i správní soudy.

K tomu lze dodat, že řešení *nenabízí* postup správního orgánu spočívající ve zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu. Takový postup je totiž v rozporu se zásadou hospodárnosti podle § 6 odst. 2 správního řádu, neboť „*problém*“ pouze odsouvá na první instanci a tím celé řízení prodlužuje.¹¹⁷

Z těchto důvodů se domnívám, že (v oblasti správního trestání) v případě změny v neprospěch odvolatele platí zpravidla pouze (restriktivně vykládané) podmínky § 90 odst. 3 správního řádu; ochrana před újmou ze ztráty odvolat se podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se pak uplatní v ojedinělých případech, kdy by změněné rozhodnutí v neprospěch odvolatele představovalo nepřipustné překvapivé rozhodnutí.

Závěrem lze uvést, že přestože odpověď, jak plyne z výše uvedeného, není zcela jednoznačná, v rámci přestupkového řízení vzhledem k přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, celá diskuze nabyla spíše akademického charakteru. Ačkoliv totiž použití předmětného ustanovení na základě subsidiarity správního řádu není v přestupkovém řízení *a priori* vyloučeno¹¹⁸, nedomnívám se, že by se správní orgány do takto komplikovaných a co se výsledku týče nejistých procesů v praxi pouštěly. Odvolací orgány podle mého názoru přirozeně zvolí „*bezpečnou cestu*“ v podobě zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu, který příslušnou změnu může provést (k tomu podrobně viz kapitola 4.3).¹¹⁹

páchatel'a, ak je to potrebné. V správnom konaní v rámci správneho trestania takáto možnosť odvolania sa prokurátora odpadá, a preto jedine správny orgán druhého stupňa môže v tomto prípade ochrániť verejný záujem.“

¹¹⁷ Na takový *nežádoucí* postup vyskytující se ve správní praxi ostatně v bodě 16 již citovaného rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, upozorňuje Nejvyšší správní soud s odkazem na výroční zprávy veřejného ochránce práv. Tento závěr vyplývá rovněž z výroční zprávy veřejného ochránce práv za rok 2018, sp. zn. 18/2019/S, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6796>.

¹¹⁸ Viz kapitola 4.3.

¹¹⁹ Viz poznámka č. 117.

3.3 Kritika nejednotného uplatnění předmětné zásady

Nejednotná úprava zásady zákazu *reformationis in peius* ve správním trestání, konkrétně tedy dvojí metr trestání přestupků a jiných správních deliktů, který nebyl odstraněn ani přijetím nové právní úpravy v oblasti jiných správních deliktů, tedy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, byl odbornou literaturou často kritizován.¹²⁰

Souhlasím s uvedenou kritikou, neboť podle mého názoru nelze najít přesvědčivý důvod pro odlišné pojetí předmětné zásady v řízení o jiných správních deliktech a řízení o přestupcích. Dvojkolejnost opouští až nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který unifikuje postup v řízení o přestupcích a v řízení o jiných správních deliktech nejen v oblasti úpravy zásady zákazu reformace *in peius*.

¹²⁰ Např. KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace *in peius* ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*, s. 206; rovněž PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 410; nebo též JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*, s. 224, odst. 674 a 251, odst. 767.

4 Současná právní úprava předmětné zásady v řízení o přestupcích

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“) zásadu zákazu reformace *in peius* vzhledem ke správnímu řádu modifikuje, čímž navazuje na úpravu předmětné zásady v zákoně o přestupcích.

Podle § 98 odst. 2 přestupkového zákona platí: „*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.*“

Podle § 90 odst. 3 přestupkového zákona platí: „*Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.*“

4.1 Obsah a rozsah

4.1.1 Odvolání

Z výše citovaného ustanovení § 98 odst. 2 přestupkového zákona je zjevné, že se nová úprava odchýlila od dosavadní úpravy zákona o přestupcích. Odvolací orgán totiž nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o uloženém správním trestu, *výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení* v neprospěch obviněného. Oproti zákonu o přestupcích se tak *rozsah* předmětné zásady rozšířil též na výrok o náhradě škody a výrok o vydání bezdůvodného obohacení.¹²¹

¹²¹ Tuto změnu kritizuje například Dudor s Anderovou, podle kterých je současná česká úprava zákazu reformace *in peius* k obviněnému až příliš shovívavá. Autoři ze stejného důvodu kritizují i předchozí úpravu v zákoně o přestupcích, která obsahovala bez dalších kritérií absolutní zákaz změny v neprospěch obviněného v § 82 (viz DUDOR, Ladislav; ANDOROVÁ, Petra. Niekoľko úvah k uplatňovaniu zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní, In *Princípy trestania a správne delikty*, s. 19).

Termín „výrok napadeného rozhodnutí o uloženém správním trestu“ podle mého názoru na základě teleologického výkladu¹²², ale i s ohledem na § 93 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona, zahrnuje rovněž výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu (§ 42 přestupkového zákona), o upuštění od uložení správního trestu (§ 43 přestupkového zákona) nebo o mimořádném snížení výměry pokuty (§ 44 přestupkového zákona). V odvolacím řízení proto není možné změnit v neprospěch obviněného ani tyto výroky.¹²³

Zákaz reformace *in peius* se ale stále nedotýká výroku o vině, a proto je možné změnit právní kvalifikaci k horšímu, pokud odvolací správní orgán shledá pro takovou změnu důvody. Pokud tedy odvolací správní orgán zjistí, že zjištěné skutkové okolnosti neodpovídají skutečnosti a právní posouzení prvoinstančního orgánu je v rozporu se zákonem, může výrok o vině změnit v neprospěch odvolatele, popř. rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu I. stupně k dalšímu projednání. Tuto právní úpravu pro její užší uplatnění zákazu reformace *in peius* lze pouze přivítat, neboť umožňuje reflektovat zjištěné skutečnosti a skutek v rozhodnutí správně právně kvalifikovat; nedochází tak k „disproporci mezi výrokem o vině a zjištěnou skutečností“.¹²⁴ Vzhledem k výroku o vině nicméně bude subsidiárně stále platit zákaz reformace *in peius* podle správního řádu.¹²⁵

¹²² Obdobně vzhledem k dřívějšímu zákonu o přestupcích např. ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů: podle právního stavu k 1. 10. 2004*, s. 176.

¹²³ Shodně např. JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 891.

¹²⁴ Oproti tomu v trestním řízení v případě odvolání je zákaz reformace *in peius* pojat širěji, což někteří autoři kritizují. K tomu srov. např. VOČKA, Vladimír. Problematika právní úpravy a trestněprocesní praxe principu zákazu reformace *in peius*. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, č. 7, s. 201: „(...) byl připuštěn mnohem závažnější nedostatek materiální, kterým je disproporce mezi pravomocným výrokem o vině a zjištěnou skutečností, což fakticky znamená rezignaci na vlastní smysl a cíl trestního řízení.“ (viz také kapitola 6).

¹²⁵ Podle důvodové zprávy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [Dostupná online v Beck-online]: „Proti výroku o vině se může odvolat pouze obviněný a ve prospěch mladistvého obviněného také jeho zákonný zástupce, opatrovník a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Tento výrok lze tedy změnit v neprospěch obviněného za podmínek stanovených správním řádem.“

Jak bylo naznačeno již výše¹²⁶ s ohledem na předchozí úpravu v zákoně o přestupcích, nejednoznačná zůstává odpověď na otázku, zda se zákaz uplatní též na výrok o uložení ochranného opatření.¹²⁷

Přestupkový zákon neoznačuje ochranné opatření jako správní sankci, jako je tomu v rámci trestního práva.¹²⁸ Ani účel ochranného opatření není shodný s účelem správního trestu; tento není represivní,¹²⁹ neboť ochranné opatření plní především funkci zajišťovací, nápravnou a ochrannou.¹³⁰ Újma, která je ochrannými opatřeními způsobena, není účelem ochranného opatření tak, jako je účelem správního trestu, ale jejím vedlejším účinkem.¹³¹ Ochranné opatření rovněž působí jako speciální, nikoliv generální prevence.¹³²

Ačkoliv tak z praktického pohledu nejbezpečnější postup pro odvolací správní orgán je neměnit k horšímu ani tento výrok, domnívám se, že vzhledem k odlišnému charakteru ochranného opatření by se při absenci výslovného zakotvení v přestupkovém zákoně zde zákaz reformace *in peius* uplatnit neměl.

Předmětná zásada podle přestupkového zákona konečně chrání jenom obviněného.¹³³ Je tudíž možné např. změnit výrok o náhradě škody tak, že odvolací správní orgán sníží sumu přiznanou poškozenému, čímž dojde ke zhoršení jeho postavení. Taková změna je v souladu s přestupkovým zákonem, neboť ten poškozeného v tomto smyslu nechrání.¹³⁴ I vzhledem k jiným účastníkům řízení se nicméně subsidiárně uplatní zásada zákazu reformace *in peius*

¹²⁶ Viz kapitola 3.1.2.

¹²⁷ Na tuto otázku dodnes jednoznačně neodpovídá ani JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 891.

¹²⁸ Srov. § 36 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník a § 35 a § 51 přestupkového zákona; viz též VANDUCHOVÁ, Marie. Ochranná opatření. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní právo hmotné*, s. 414.

¹²⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochranná opatření. In FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*, s. 88

¹³⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 199.

¹³¹ MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*, s. 119.

¹³² FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochranná opatření. In FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*, s. 88.

¹³³ MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*, s. 250.

¹³⁴ K tomu srov. JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 890-891.

podle správního řádu, což znamená, že změna v jejich neprospěch musí být provedena v souladu s podmínkami správního řádu.¹³⁵

4.1.2 Odpor

Úprava předmětné zásady v řízení, které pokračuje po podání odporu proti uloženému příkazu, kterým se tento ruší, je převzata ze zákona o přestupcích, neboť v takovém případě správní orgán nemůže uložit jiný druh správního trestu (s výjimkou napomenutí) ani jeho vyšší výměru (např. vyšší pokutu, delší zákaz činnosti apod.), než byla uložena příkazem.

Významnou změnou je nově zakotvená výjimka spočívající v situaci, kdy dojde ke změně právní kvalifikace skutku. V takovém případě se zákaz reformace *in peius* neuplatní a správní orgán není druhem ani výměrou správního trestu uloženého příkazem vázán. Od absolutně pojaté zásady podle předchozí úpravy v zákoně o přestupcích představuje tato výjimka jistý posun k lepšímu.

Neřeší však zdaleka všechny situace, kdy by podle mého názoru bylo záhodno správní orgán předmětnou zásadou nevázat, typicky např. při zjištění nových přitěžujících okolností odůvodňujících zvýšení výměry správního trestu. Ačkoliv je tak správní orgán v důsledku podání odporu obviněným povinen znovu komplexně přezkoumat všechny relevantní okolnosti, vypořádat námitky obviněného a provést důkazy, vázán předmětnou zásadou nemůže vyvodit důsledky v souladu s právními předpisy, jestliže zjistí nové okolnosti v neprospěch obviněného (které nicméně nebudou odůvodňovat změnu právní kvalifikace).

V tomto kontextu tak mohla být vhodnější například formulace, kterou užívá slovenská právní úprava¹³⁶. Správní orgán je podle ní omezen pouze, pokud nezjistí nové podstatné okolnosti, což zahrnuje též přitěžující okolnosti, které ovšem neodůvodňují změnu právní kvalifikace.

Absolutně nevyhovující je podle mého názoru dále *apriorní* zákaz jakékoliv změny druhu trestu, s výjimkou napomenutí. Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon mimo nově zavedené výjimky převzal doslovnou úpravu zákona o přestupcích, zakotvil tím absolutní zákaz změny druhu správního trestu, s výjimkou napomenutí, nikoliv pouze zákaz změny

¹³⁵ K tomu srov. JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 891.

¹³⁶ § 87 odst. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb., o priestupkoch (stejná formulace je obsažena v řízení o odvolání v § 82 téhož zákona).

v *neprospěch* obviněného. Spolu s tím nicméně na rozdíl od předchozí úpravy v zákoně o přestupcích použití příkazu významně modifikoval, když v § 90 odst. 1 přestupkového zákona umožnil, aby byl příkazem uložen správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.¹³⁷ Rovněž již není stanovena maximální výše pokuty, kterou lze příkazem uložit.¹³⁸

Tím došlo ke značnému rozšíření předmětné zásady, a to dokonce též (paradoxně) v *neprospěch* obviněného. Pokud totiž správní orgán příkazem uloží např. zákaz činnosti, z jazykového výkladu předmětného ustanovení vyplývá, že po zrušení příkazu v důsledku podání odporu novým rozhodnutím nemůže správní orgán uložit trest pro pachatele mírnější, s výjimkou napomenutí, např. peněžité trest.

Podle mého názoru by mělo být možné tento problém překlenout pomocí teleologického výkladu¹³⁹, resp. principu výkladu *e ratione legis*¹⁴⁰ § 90 odst. 3 přestupkového zákona. Účelem zásady zákazu reformace *in peius* je bezesporu chránit obviněného před zhoršením jeho postavení, a tudíž tato zásada zakazuje pouze změnu v jeho *neprospěch*, nikoliv naopak. Je nicméně pravdou, že při neexistenci hierarchie správních trestů může být pro správní orgány obtížné posoudit, kdy se skutečně jedná o změnu v *neprospěch*.¹⁴¹ Změna druhu správního trestu by proto měla být možná jen tehdy, kdy jde *bezpochyby* o trest mírnější. V hraničních případech proto tato musí být vyloučena.

Takový postup přitom nemusí být předmětem správní žaloby a tedy nebude shledán jako nezákonný, neboť obviněný v ideálním případě, uspokojen mírnějším trestem, než který mu byl uložen v příkazu, nepodá odvolání, resp. posléze správní žalobu. V praxi nicméně, obzvlášť v přestupkovém řízení, za stávající bezplatné možnosti podat odvolání, je taková představa nejspíš příliš „naivní“. Nakonec proto pravděpodobnější je, že se správní orgány ve snaze vyhnout se zrušení jejich rozhodnutí správním soudem, popř. odvolacím orgánem, budou jazykového výkladu § 90 odst. 3 přestupkového zákona držet. A nastíněný postup, který by byl

¹³⁷ Příkazem podle § 87 odst. 1 zákona o přestupcích mohla být uložena pouze pokuta nebo napomenutí (viz kapitola 3.1.1.2).

¹³⁸ MÁRTON, Michal; GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*, s. 240.

¹³⁹ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 123.

¹⁴⁰ *Ibid.*, s. 128.

¹⁴¹ K hierarchii sankcí, především v trestním právu, viz kapitola 3.1.1.1.

ve prospěch obviněného a v souladu s účelem předmětné zásady, tak z opatrnosti pravděpodobně nevyužijí.

Potenciální řešení každopádně nic nemění na skutečnosti, že současná úprava předmětné zásady v tomto řízení je nevyhovující.

4.2 Dosah

4.2.1 Odvolání

Podle výše citovaných ustanovení se zákaz reformace *in peius* uplatní jednak v odvolacím řízení a rovněž v řízení, které pokračuje po podání odporu proti uloženému příkazu, kterým se tento ruší.

Přestupkový zákon tuto zásadu však neupravuje v rámci řízení, jež navazuje na zrušení rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu k novému projednání. Současná úprava je tudíž co do *dosahu* předmětné zásady totožná s úpravou podle zákona o přestupcích.

Z tohoto důvodu se domnívám, že se i za současné právní úpravy uplatní závěry Nejvyššího správního soudu k zákonu o přestupcích, podle kterých se zásada zákazu reformace *in peius* neuplatní v řízení po zrušení napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, publikovaný ve Sbírce NSS pod č. 3551/2017).

Ačkoliv do jisté míry lze souhlasit se názorem, že takový závěr ohrožuje podstatu předmětné zásady¹⁴² a část odborné literatury dodnes zastává postoj, že by se předmětná zásada měla aplikovat na základě analogie s trestním řádem¹⁴³, považuji výše citované rozhodnutí za správné. Analogie trestního řádu podle mého názoru není přípustná, neboť absence výslovné úpravy předmětné zásady v určitých řízeních není opomenutím zákonodárce, tedy mezerou v zákoně, ale jeho záměrnou úpravou lišící se od úpravy v trestním řízení.

Zároveň je nezbytné zdůraznit, že zásada zákazu reformace *in peius*, ačkoliv nikoliv v absolutní míře, je i nadále chráněna. Jak ostatně Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku

¹⁴² K tomu srov. např. MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 133.

¹⁴³ Ibid, s. 133; nebo rovněž JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 891-892.

ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50 vysvětlil, „v určitých případech může být postup odvolacího správního orgánu při zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně posuzován jako nezákonné obcházení zákazu změny v neprospěch. Tak tomu je nepochybně v případě, kdy odvolací správní orgán zruší pouze výrok o sankci s pokynem pro její zvýšení, zatímco výrok o vině se stane pravomocným (srov. odstavec [16]). Naopak jako obcházení zákazu změny v neprospěch nebude zásadně posuzována situace, kdy správní orgán v novém rozhodnutí posoudí odlišně otázku viny, a to v natolik významných rozdílech, které si vyžadují změnu sankce.“¹⁴⁴

Správní orgán, jemuž byla věc po zrušení napadeného rozhodnutí vrácena, proto nemůže vydat nové rozhodnutí, kterým by v neprospěch obviněného změnil pouze výrok o správním trestu, popř. též výrok o vině, ale bez řádného odůvodnění. Správní orgán je povinen komplexně přezkoumat otázku viny i trestu a až v případě, kdy dojde k odlišným závěrům, může vydat nové rozhodnutí, které bude představovat změnu v neprospěch obviněného. To nicméně musí být důsledně odůvodněno novými skutkovými okolnostmi či přímo jinou právní kvalifikací.

Správní orgán tak podle mého názoru za současné úpravy může novým rozhodnutím uložit přísnější trest, pokud bylo původní napadené rozhodnutí jako celek zrušeno a v novém řízení dojde k „novému“ posouzení viny a trestu.

4.2.2 Obnova řízení a přezkumné řízení

Přestupkový zákon tuto zásadu, stejně jako zákon o přestupcích a správní řád, výslovně neupravuje v rámci přezkumného řízení ani u obnovy řízení. Z tohoto důvodu se s ohledem na shora citovaný rozsudek domnívám, že by se předmětná zásada neměla uplatnit ani v obnově řízení¹⁴⁵, ani v přezkumném řízení¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Bod 19.

¹⁴⁵ Podle komentáře k přestupkovému zákonu by se zásada neměla uplatnit v rámci obnovy řízení: „Pokud by tedy například vyšly najevo nové skutečnosti a byla provedena obnova řízení, není vyloučeno, aby v obnoveném řízení bylo nově rozhodnuto o správním trestu a tento správní trest by byl vyšší, než tomu bylo v předchozím řízení, které bylo obnoveno.“ (JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 890).

¹⁴⁶ Podle téhož komentáře k přestupkovému zákonu se však předmětná zásada uplatní v přezkumném řízení, ač na ni není ani zde výslovně pamatováno: „V této souvislosti dodáváme, že podle našeho názoru by měl být zákaz reformace in peius zohledňován (nad rámec textu zákona) také pro změny napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení (i když zákon o přestupcích hovoří výslovně pouze o odvolacím správním orgánu).“ (Ibid, s. 892).

Jak navíc upozorňuje Prášková, zákaz reformace *in peius* by se v přezkumném řízení neměl uplatnit rovněž z toho důvodu, že nejde o řízení o opravném prostředku (vedené ve prospěch obviněného), ale o řízení zahajované výlučně z moci úřední.¹⁴⁷

4.2.3 Odpor

Podle § 90 odst. 3 přestupkového zákona se zákaz reformace *in peius* uplatní rovněž v řízení, které pokračuje po podání odporu proti uloženému příkazu, kterým se tento ruší. Zavedení předmětné zásady v rámci tohoto řízení představuje významnou změnu vzhledem k její dosavadní absenci v tomto řízení o tzv. jiných správních deliktech podle správního řádu.

Ačkoliv unifikaci v oblasti správního trestání přestupků a jiných správních deliktů lze v mnoha ohledech přivítat, dosah zásady zákazu *reformationis in peius* též na řízení, které pokračuje po podání odporu proti příkazu, kterým se tento ruší, přináší správní praxi problémy a ani z teoretického hlediska se nezdá být příliš smysluplný ani koncepční.

Příkaz podle § 150 odst. 1 správního řádu¹⁴⁸ „*může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení*“. Jediným podkladem pro vydání příkazu přitom podle § 150 odst. 2 správního řádu může být protokol o kontrole. Obecně lze uvést, že „*rozsah zjišťování podkladů pro rozhodnutí má omezenější podobu odpovídající zjednodušené formě řízení. Záleží do značné míry na (subjektivním) přesvědčení oprávněných úředních osob, které přestupkové řízení vedou, že skutkové zjištění je dostatečné*“.¹⁴⁹ Pokud je příkaz prvním úkonem v řízení, musí podle § 150 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění.

Rozhodnout formou příkazu lze bez nařízení ústního jednání a provádění dokazování.¹⁵⁰ Účastník řízení, resp. obviněný, rovněž nemusí být vyzýván před vydáním příkazu k vyjádření podle § 36 odst. 3 správního řádu, tudíž se správní orgán v příkazu nemusí vypořádat s jeho námitkami a vyjádřeními.

¹⁴⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 415.

¹⁴⁸ Správní řád se zde užívá subsidiárně podle § 1 odst. 2 správního řádu, neboť přestupkový zákon, na rozdíl od předchozího zákona o přestupcích, neobsahuje speciální úpravu.

¹⁴⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 395; shodně VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 1167.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 395.

Lze tedy shrnout, že příkaz jako výraz procesní ekonomie správního řízení¹⁵¹ představuje zjednodušenou formu rozhodnutí ve zjednodušené formě řízení.¹⁵² Jeho smyslem je právě ono zjednodušení a urychlení řízení, jakož i snížení zbytečné administrativní zátěže příslušných správních orgánů.¹⁵³

Za stavu právní úpravy před novým přestupkovým zákonem bylo proto běžnou praxí správních orgánů v řízení o jiných správních deliktech ukládat pokuty formou písemného příkazu podle § 150 správního řádu za splnění podmínky dostatečně zjištěného skutkového stavu.¹⁵⁴ Správnímu orgánu šetřil náklady, např. tím, že účastník nemusel být před vydáním příkazu vyzván k vyjádření podle § 36 odst. 3 správního řádu, tudíž se správní orgán v příkazu nemusel vypořádat s jeho námitkami a vyjádřeními. Účastník byl k „přijetí“ příkazu, resp. nepodání odporu, naopak motivován tím, že s ním nebylo vedeno „klasické“ často zdlouhavé správní řízení o správním deliktu se všemi s tím spojenými účinky pro jak profesní, tak osobní život a příkazem jako prvním úkonem v řízení se rovněž neukládala povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou.¹⁵⁵ Konečně právě nevázanost správního orgánu zákazem reformace *in peius* motivovala účastníka řízení k tomu, aby odpor podával na základě skutečně racionálních důvodů, nikoliv „automaticky“.

Příkaz za tehdejší právní úpravy přitom působil jako „první nabídka“. Tímto postupem účastník řízení nebyl a ani nemohl být zkrácen na svých právech – bylo pouze na něm, zda „nabídku“ správního orgánu přijme, nebo bude chtít, aby s ním bylo vedeno správní řízení o správním deliktu podle části druhé správního řádu.¹⁵⁶ Vzhledem k tomu, že řádně a včasně

¹⁵¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2017*, s. 433.

¹⁵² Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 395.

¹⁵³ ŠKUREK, Martin. Zvláštní druhy řízení. In FIALA, Zdeněk a kolektiv. *Správní právo trestní*, s. 189.

¹⁵⁴ Úvahu zakládám na své pracovní zkušenosti na Ministerstvu spravedlnosti v letech 2016 až 2018 (pozice tajemnice rozkladové komise, oddělení rozkladové agendy, tehdejší sekce justiční a legislativní).

¹⁵⁵ Výslovný zákaz nicméně zavedla až novela správního řádu zákonem č. 183/2017 Sb., účinná k 1. 7. 2017, předtím správní řád uložení nahradit náklady řízení výslovně nevylučoval (na rozdíl od předchozího zákona o přestupcích, srov. § 79 odst. 2 zákona o přestupcích). Náklady řízení nicméně byly vzhledem k jejich charakteru fakticky minimální, a proto jejich ukládání bylo považováno za nadbytečné (viz JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 726).

¹⁵⁶ K tomu srov. JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*, s. 723: „Neznamená to však, že by byli účastníci řízení kráceni na svých právech, protože podáním odporu mají možnost dosáhnout toho, aby bylo vedeno „klasické“ správní řízení podle části druhé správního řádu bez modifikací uvedených v § 150.“

podaným odporem byl příkaz zrušen a řízení pokračovalo, mohl být v novém rozhodnutí uložen jiný druh i výměra sankce.

Jak již bylo uvedeno výše, přestupkový zákon zásadu zákazu reformace *in peius* zavedl i vzhledem k příkazu a následnému rozhodnutí vydanému v případě, že byl příkaz odporem zrušen. Nově tedy správní orgán již v následném řízení o tzv. „bývalých“ jiných správních deliktech nemůže uložit vyšší výměru nebo jiný druh trestu, stejně jako to dosud nemohl a nadále nemůže udělat správní orgán v rámci přestupkového řízení.

To v praxi znamená, že v důsledku uplatnění zásady zákazu reformace *in peius* v tomto řízení příkaz ztrácí výhody, které za předchozí právní úpravy měl. Je totiž otázkou, čím je za stávající právní úpravy obviněný skutečně motivován k podání odporu. Jinými slovy, zda jeho námitky jsou argumentačně podložené, nebo jen „automaticky“ využívá bezplatného opravného prostředku „navíc“. Druhou stranou téže mince je potom otázka, čím jsou motivovány správní orgány k užití institutu příkazního řízení, když ve svém důsledku tím do řízení často přinášejí pouze „třetí instanci“.¹⁵⁷

Jedním z negativních důsledků této změny konečně může být i to, že správní orgány budou ve snaze ponechat si určitý prostor pro volnost úvahy o výši správního trestu pokuty či jiné správní tresty v příkazu záměrně zvyšovat. Další možná „strategie“, která se nabízí, je účelné užití nesprávné právní kvalifikace. Ačkoliv druhý případ by snad většina správních orgánů označila za absurdní, „umělé“ zvyšování výměry správního trestu podle mého názoru tak nereálné není; tím spíš, když za současné úpravy neexistuje obecný horní limit pokuty, která je možná uložit formou příkazu.

Zavedení předmětné zásady do tohoto řízení se tak zdá být na úkor vyšší rychlosti, hospodárnosti a jednoduchosti správního řízení; tedy na úkor samotného smyslu institutu příkazu. Taková konstrukce se zdá být nekoncepční tím spíš, když podle výše zmíněné judikatury¹⁵⁸ se předmětná zásada neuplatní ani v novém řízení po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem. Taktéž tato omezuje správní orgán něčím, co vlastně už neexistuje, co již bylo (*ex lege*) zrušeno (viz „...odporem se příkaz ruší a řízení pokračuje...“¹⁵⁹).

¹⁵⁷ Obdobně DUDOR, Ladislav; ANDOROVÁ, Petra. Niekoľko úvah k uplatňovaniu zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní, In *Princípy trestania a správne delikty*, s. 21.

¹⁵⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS.

¹⁵⁹ § 150 odst. 3 správního řádu.

A konečně, předmětná zásada se neuplatní ani v trestním příkazu a následném hlavním líčení po zrušení trestního příkazu v trestním řízení (k tomu podrobně viz kapitola 6.2).

V této souvislosti stojí za zmínku skutečnost, že pozměňovací návrh poslance Bendy ke sněmovnímu tisku 555/0 - Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹⁶⁰ navrhoval úpravu § 90 odst. 3 přestupkového zákona, jíž by se zakotvila nevázanost správního orgánu právní kvalifikací a druhem a výměrou správního trestu obsaženými v příkazu. Odůvodnění pozměňovacího návrhu odkazovalo právě na trestněprávní úpravu a mimo jiné v něm bylo uvedeno, že: „*Při původně navržené úpravě může v praxi snadno docházet k tomu, že v řízení po podání odporu vyjdou najevo podstatné přitěžující okolnosti, tyto však nebudou důvodem pro změnu právní kvalifikace skutku a správnímu orgánu nezbude, než uložit sankci nejvýše v takové výměře, jaká byla uvedena v původním příkazu, takováto sankce však nebude odpovídat kritériím pro určení druhu a výměry správního trestu (§ 37 návrhu).*“ Tento návrh však (bohužel) nebyl poslaneckou sněmovnou přijat.¹⁶¹

4.3 Vztah správního řádu a přestupkového zákona

Jedna z otázek, které po přijetí přestupkového zákona vyvstávají, spočívá ve vztahu úpravy předmětné zásady podle správního řádu a podle přestupkového zákona v oblasti řízení o přestupcích (včetně tzv. „bývalých“ jiných správních deliktů).¹⁶²

Nejasné je zejména, zda za současné úpravy bude v řízení o přestupcích možný postup odvolacího orgánu podle § 90 odst. 3 správního řádu¹⁶³ i vzhledem k výrokům, které § 98 odst. 2 přestupkového zákona zakazuje změnit v neprospěch obviněného. Jinými slovy, zda se správní orgán bude moct zásadou zákazu *reformatio in peius* neřídit v případech, kdy odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné,¹⁶⁴ nebo pokud dojde k závěru, že je napadené

¹⁶⁰ Sněmovní tisk č. 555/5, Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=5>, s. 2.

¹⁶¹ K tomu nutno dodat, že ústavněprávní výbor tento návrh nedoporučil. (viz Sněmovní tisk č. 555/6, Usnesení ústavněprávního výboru k tisku č. 555/0, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=6>)

¹⁶² Obecně je správní řád užíván na základě principu subsidiarity zakotveném v § 1 odst. 2 správního řádu.

¹⁶³ V tuto chvíli již pomíjím související problematiku spočívající ve vztahu § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu (k tomu podrobně viz kapitola 3.2.2.3.5).

¹⁶⁴ Podle § 96 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona bude osoba, jejíž zájmy nejsou shodné se zájmy obviněného – odvolatele, jež může podat odvolání v jeho „neprospěch“, typicky osoba poškozená. Ta navíc může podat

rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem, který odůvodňuje změnu výroku o trestu k horšímu.

V praxi dojde ke střetu § 98 odst. 2 přestupkového zákona a § 90 odst. 3 správního řádu například v situaci, kdy proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, podá odvolání současně obviněný v plném rozsahu a poškozený co do výroku o nároku na náhradu škody. Ke stejnému střetu dojde též v případě, kdy odvolací orgán zjistí závažný rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. s jiným veřejným zájmem, který bude odůvodňovat změnu výroku o trestu v neprospěch obviněného, který odvolání podal.

V odborné literatuře se v tomto směru objevují různé názory. Podle komentáře k přestupkovému zákonu: „*K zákazu reformace in peius podle § 90 odst. 3 SpŘ, který se použije i v řízení o přestupku v případech, na které nedopadá § 9[8] odst. 2 PřesZ, lze doplnit, že správní řád připouští v určitých případech prolomení této zásady. Může se jednat o případ, kdy se odvolá rovněž jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele.*“¹⁶⁵

Naopak podle Matese s Kopeckým byla v tomto ohledu již vzhledem k předchozímu zákonu o přestupcích působnost správního řádu zcela vyloučena.¹⁶⁶ Rovněž Jemelka dříve uvedl, že „*[v] případě zákona o přestupcích není třeba polemizovat o možnostech prolomení tohoto zákazu, protože ten žádné omezení nepřipouští*“.¹⁶⁷

Vzhledem k dřívějšímu zákonu o přestupcích Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014-32, uvedl: „*Zákon o přestupcích v § 82 toto pravidlo koncipuje jako bezvýjimečné, když stanoví, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Výjimky, stanovené z tohoto pravidla správním řádem v § 90 odst. 3, podle kterého odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem,*

odvolání pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

¹⁶⁵ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 893.

¹⁶⁶ MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 133.

¹⁶⁷ K tomu však dodal, že speciální úprava v zákoně o přestupcích chrání pouze obviněného, a proto se v případě jiných účastníků § 90 odst. 3 správního řádu použije (viz JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*, s. 250, odst. 760).

tedy přednost zásady legality a veřejného pořádku, se na oblast řízení o přestupcích nepoužijí, neboť zákon o přestupcích je speciálním zákonem k správnímu řádu (§ 51 zákona o přestupcích), a bylo by to v rozporu s obecnými principy trestání (viz předchozí odstavec).“

V tomto kontextu je nicméně nezbytné poznamenat, že citovaný rozsudek byl vydán před rozsudky Nejvyššího správního soudu, ve kterých tento začal správní a soudní trestání důsledně rozlišovat, a vymezil se tak jimi oproti své dosavadní judikatuře.¹⁶⁸ Ostatně v předmětném rozsudku se výslovně uvádí, že shora citovaný závěr vychází z premisy, že zásady správního trestání mají stejný základ a rozsah uplatnění jako zásady v trestním právu.¹⁶⁹ Je proto otázkou, zda je výše citovaný závěr s ohledem na „novou“ judikaturu i nadále udržitelný.

Podle mého názoru je nezbytné se zaměřit zejména na praktický dopad, které by bezvýjimečné uplatnění zásady zákazu reformace *in peius* ve správním trestání (a z toho vyplývající vyloučení prolomení zásady aplikací § 90 odst. 3 správního řádu v přestupkovém řízení co do výroku o trestu, výroku o náhradě škody anebo výroku o vydání bezdůvodného obohacení)¹⁷⁰ mělo. Příliš široce pojaté zásadě zákazu reformace *in peius* je totiž „obětována“ zásada materiální pravdy, účel správního řízení a potenciálně i práva dalších osob (např. osob poškozených).¹⁷¹

Podle Práškové navíc takový přístup (absolutizace předmětné zásady) stojí na nereálném předpokladu „bezchybné rozhodovací praxe správních orgánů, protože každý omyl, zjevné pochybení, procesní vada nebo nesprávný výklad právního předpisu vedoucí k danému rozhodnutí by vedlo k vytvoření právního stavu, který by již nebylo možné (v řízení vyvolaném návrhem obviněného) změnit.“¹⁷²

¹⁶⁸ Např. rozsudek ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS.

¹⁶⁹ „Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že z premisy jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu plyne, že zásady správního trestání mají stejný (ústavní) základ jako zásady v trestním právu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014-32).

¹⁷⁰ Vzhledem k výroku o vině a případně jiných výroků popisovaný střet nevzniká vzhledem k dikci § 98 odst. 2 přestupkového zákona (viz kapitola 4.1.1).

¹⁷¹ K tomu srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 413.

¹⁷² *Ibid.*, s. 413.

Jak již bylo uvedeno výše,¹⁷³ možnost prolomení zásady zákazu reformace *in peius*, jakkoliv kritizována,¹⁷⁴ umožňuje odvolacímu orgánu napravit prvoinstanční pochybení, ať už toto spočívá v závažném rozporu se zákonem nebo v nedostatečné ochraně jiného důležitého veřejného zájmu. Taková možnost je rovněž v přestupkovém řízení při neexistenci státního zástupce, který by chránil veřejný zájem, podle mého názoru žádoucí a potřebná.¹⁷⁵

Z těchto důvodů souhlasím s Práškovou, podle které „*je v odvolacím řízení výjimečně možné, aby odvolací správní orgán změnil rozhodnutí o přestupku v neprospěch obviněného [též co do výroku o trestu] tehdy, pokud bylo evidentně (zcela zřejmě) rozhodnuto v rozporu s právními předpisy, anebo byl pominut či naprosto nedostatečně vzat v úvahu (nezadatelný a nikoli extenzivně pojatý) veřejný zájem*“.¹⁷⁶

Jak Prášková upozorňuje, v případě takového „*excesu*“ prvoinstančního orgánu obviněný ani nemůže být „*v dobré víře v definitivnost uloženého správního trestu*“.¹⁷⁷ Nemůže tudíž být založeno legitimní očekávání¹⁷⁸, že se tento trest nezmění k horšímu, což je jeden z principů, z kterých předmětná zásada zákazu reformace *in peius* rovněž vychází, a který tedy takovým postupem není dotčen.

Rovněž souhlasím se shora citovaným komentářem k přestupkovému zákonu, podle kterého je možná aplikace § 90 odst. 3 správního řádu v řízení o přestupku též v případě, kdy se odvolá rovněž jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy obviněného.¹⁷⁹ V takové

¹⁷³ Viz kapitola 3.2.2.3.5.

¹⁷⁴ Viz kapitola 3.2.2.3.

¹⁷⁵ Samozřejmě za předpokladu, že § 90 odst. 3 správního řádu bude aplikován restriktivně a taková změna bude řádně odůvodněna (viz kapitola 3.2.2.3.4). K tomu obdobně srov. nález Ústavného soudu SR ze dne 13. 1. 2016, sp. zn. I. ÚS 505/2015, bod 45, ve kterém se uvádí, že: „*Pri zmene správneho rozhodnutia k horšiemu možno od druhostupňového orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať, aby sa zdržal svojvôle a aby prvostupňové rozhodnutie zmenil k horšiemu iba tam, kde existuje pre takú zmenu zákonný základ spočívajúci v nedostatočnej, neprimeranej aplikácii zákona správnym orgánom prvého stupňa. Teda tam, kde prvostupňový orgán nedostatočne ochránil verejný záujem reprezentovaný zákonom, chybné ustanovil skutkový stav, neuplatnil všetky relevantné právne normy alebo očividne svojvoľne ich interpretoval na prospech protiprávne sa správajúceho subjektu práva. K rozhodnutiu meniacemu prvostupňové správne rozhodnutie v odvolacom konaní k horšiemu nevyhnutne patrí riadne odôvodnenie všetkých relevantných skutkových okolností aj aplikovanej právnej úpravy*“.

¹⁷⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 414.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Viz JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 893.

situaci odvolací orgán může změnit v neprospěch obviněného též výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v souladu s § 90 odst. 3 správního řádu. Je tomu tak podle mého názoru z toho důvodu, že není dodržen základní předpoklad aplikace předmětné zásady – tedy že řízení o opravném prostředku je vedeno pouze ve prospěch odvolatele (obviněného).¹⁸⁰

Konečně se domnívám, že tento závěr je v souladu s celkovou koncepcí a postavením zásady zákazu reformace *in peius* ve správním trestání. Pokud totiž správní soudy zastávají názor,¹⁸¹ že se předmětná zásada neuplatní v řízení, jež navazuje po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci, znamená absolutní vyloučení aplikace § 90 odst. 3 správního řádu pouhé protahování celého řízení, což je v rozporu se zásadou hospodárnosti a efektivity správního řízení podle § 6 odst. 2 správního řádu. Změna v neprospěch obviněného zakázaná § 98 odst. 2 přestupkového zákona je totiž takovým postupem pouze „odsunuta“ na první instanci. Ačkoliv vrácení věci prvoinstančnímu orgánu s sebou nese tu výhodu pro obviněného, že se proti novému rozhodnutí může „znovu“ odvolat, možná by nakonec i pro něj byl žádoucí *bezprostřední* soudní přezkum.

Jak plyne z výše uvedeného, odpověď opět není jednoznačná. I přes své přesvědčení jsem si vzhledem k dosavadnímu přístupu správních soudů vědoma rizika, že obzvlášť co do výroku o trestu je aplikace § 90 odst. 3 správního řádu spíš přáním *de lege ferenda* než současnou právní úpravou. V ideálním případě by rozpor v akademické debatě mohly s konečnou platností „rozseknout“ správní soudy. Nezbytným předpokladem je ovšem shora nastíněný postup v praxi použít. V tomto kontextu se opět nabízí praktická otázka, zda jsou v praxi odvolací orgány motivovány se do takto komplikovaných a co se výsledku týče nejistých případů vůbec pouštět. A tedy, zda tento aplikační problém bude někdy soudní rozhodovací činností vyřešen.

4.4 Odlišná právní úprava ve zvláštním zákonu

Zajímavou kuriozitou je řízení o přestupku podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, neboť tento uplatnění zákazu *reformationis in peius* podle přestupkového

¹⁸⁰ Viz kapitola 1.2.

¹⁸¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS.

zákonu výslovně vylučuje. Podle § 22b odst. 8 tohoto zákona se totiž na tato řízení neuplatní mimo jiné § 90 odst. 3 a § 98 odst. 2 přestupkového zákona.

Zákaz reformace *in peius* není v tomto řízení aplikovatelný ani podle správního řádu, neboť podle § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže se nepoužijí ustanovení správního řádu o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

Důvodová zpráva ke změnovému zákonu č. 183/2017 Sb.,¹⁸² kterým byla výluka předmětných ustanovení přestupkového zákona zavedena, přitom pouze odkazuje na totožnou předchozí úpravu, která rovněž obsahovala výjimku ze zásady zákazu *reformationis in peius*. Rovněž cituje usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. U 1/52 SbNU 743, podle kterého nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Dále se v ní uvádí, že: „*V případě Úřadu se navíc jedná o specifickou situaci, neboť jak prvostupňové řízení, tak řízení o rozkladu se odehrává před tímž úřadem*“. Taková argumentace však podle mého názoru racionálně neodůvodňuje odlišný režim těchto řízení.

¹⁸² Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích [Dostupná online v Beck-online].

5 Současná právní úprava předmětné zásady v řízeních o disciplinárních a pořádkových správních deliktech

Současná teorie správního práva¹⁸³ zahrnuje do správního práva trestního zpravidla též disciplinární a pořádkové správní delikty, které se od přestupků a bývalých jiných správních deliktů liší jak svou charakteristikou¹⁸⁴, tak existencí speciální právní úpravy týkající se řízení o těchto deliktech. Zásada zákazu reformace *in peius* v tomto ohledu není výjimkou, neboť i tato je upravena ve zvláštních zákonech.

5.1 Řízení o disciplinárních deliktech

Disciplinární delikty jsou skupinou zahrnující různorodé delikty speciálních subjektů, kterými jsou příslušníci „určité veřejnoprávní pospolitosti“.¹⁸⁵ Typickým příkladem jsou disciplinární delikty v oblasti státní správy. Do této skupiny se nicméně řadí rovněž delikty členů profesních komor v oblasti profesní samosprávy (např. různé delikty lékařů, stomatologů, lékárníků, disciplinární provinění notářů, daňových poradců či kárná provinění advokátů),¹⁸⁶ delikty žáků a studentů (např. disciplinární přestupek studenta vysoké školy)¹⁸⁷ a rovněž delikty osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu (např. kázeňský přestupek obviněného ve výkonu vazby).¹⁸⁸

Disciplinární delikty tak nejsou obecně upraveny. Procesní normy týkající se řízení o disciplinárním deliktu jsou obsaženy ve zvláštních zákonech, které upravují konkrétní služební poměr, resp. příslušnost k dané veřejnoprávní pospolitosti; případně též ve statutárních

¹⁸³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 142; MATES, Pavel. Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*, s. 38; SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 205-206 nebo PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*, s. 302, odst. 559.

¹⁸⁴ Cílem této práce není analyzovat systém správních deliktů, a proto se jejich charakteristikou nezabývám. Ke stručné charakteristice jednotlivých druhů správních deliktů srov. např. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 145 – 164.

¹⁸⁵ STAŠA, Josef. Správní disciplinární delikty. In MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*, s. 201.

¹⁸⁶ Ibid, s. 207 – 209.

¹⁸⁷ Ibid, s. 213.

¹⁸⁸ Ibid, s. 214.

předpisech komor. Zvláštní zákon konkrétní disciplinární delikt zpravidla definuje, vymezuje jaké správní tresty za něj mohou být uloženy a stanovuje specifická procesní pravidla.¹⁸⁹ Pokud to zvláštní zákon přímo nevyloučí, použije se v řízení subsidiárně správní řád.¹⁹⁰

5.1.1 Kárné provinění podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Jak je již uvedeno výše, typickým příkladem je disciplinární delikt v oblasti státní služby, který je upraven v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě. Podle § 88 odst. 1 zákona o státní službě je disciplinárním deliktem kárné provinění, které spočívá v zaviněném porušení služební kázně. To nenaplnuje pouhé „*drobné nedostatky ve službě*“, které podle odst. 3 téhož ustanovení „*může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne*“.

Podle § 168 odst. 4 zákona o státní službě platí: „*Odvolá-li se státní zaměstnanec proti rozhodnutí o uložení kárného opatření, nelze mu v řízení o odvolání uložit přísnější kárné opatření.*“ Zákon o státní službě tak obsahuje speciální úpravu zákazu reformace *in peius* vzhledem ke správnímu řádu.

Z výše uvedeného vyplývá, že *obsahem* předmětné zásady podle tohoto zákona je zákaz změny kárného opatření k horšímu. *Rozsah* zásady zákazu reformace *in peius* zasahuje pouze výrok o uložení kárného opatření; příslušný odvolací orgán tak může změnit k horšímu výrok o vině.

Kárné opatření, které lze státnímu zaměstnanci podle § 89 odst. 1 zákona o státní službě za kárné provinění uložit, je podle odst. 2 téhož ustanovení „*písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru*“. V zákoně o státní službě není výslovně uvedeno, že kárná opatření jsou v tomto předmětném ustanovení seřazena hierarchicky od nejméně přísného po nejpřísnější. V § 89 odst. 3 zákona o státní službě je nicméně stanoveno, že kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění. Též s ohledem na potenciální dopad kárného opatření na státního zaměstnance tak lze dospět k závěru, že písemná důtka je opatřením nejmírnějším,

¹⁸⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 151.

¹⁹⁰ Toto ve zvláštních zákonech bývá zakotveno i výslovně (např. § 160 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě). V případě vyloučení subsidiárního použití správního řádu zvláštním zákonem se nicméně použijí základní zásady činnosti správních orgánů podle § 177 odst. 1 správního řádu.

zatímco odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru tím nejprísnejším.¹⁹¹

Dosah zásady zákazu reformace in peius potom sahá pouze do odvolacího řízení vedeného na základě podaného odvolání proti rozhodnutí o uložení kárného opatření.¹⁹² V případě, že dojde ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu, zákaz reformace *in peius* se neuplatní.

5.1.2 Disciplinární přestupek podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Dalším příkladem disciplinárního deliktu je tzv. disciplinární přestupek podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).¹⁹³

Disciplinárním přestupkem je podle § 64 zákona o vysokých školách „*zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí*“. Podle § 65 odst. 1 zákona o vysokých školách lze za disciplinární přestupek uložit napomenutí, podmíněné vyloučení ze studia se stanovením lhůty a podmínek k osvědčení nebo vyloučení ze studia. Podle odst. 2 téhož ustanovení je od uložení sankce možné upustit, „*jestliže samotné projednání disciplinárního přestupku vede k nápravě*“. Ustanovení § 65 odst. 3 zákona o vysokých školách následně omezuje uložení sankce vyloučení ze studia tím, že jej omezuje pouze na případy úmyslného spáchání disciplinárního přestupku.

Proti rozhodnutí o uložení sankce za disciplinární přestupek se lze podle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách odvolat. Zákon o vysokých školách dále specifikuje odvolací orgán (§ 68 odst. 5) a rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí (§ 68 odst. 6). Zákon o vysokých školách nicméně neobsahuje úpravu o způsobech rozhodnutí v řízení o odvolání odchylující se od obecného režimu § 90 správního řádu, který se použije v řízení subsidiárně. Konečně, zákon o vysokých školách neobsahuje zvláštní úpravu zásady zákazu reformace *in peius*, na rozdíl

¹⁹¹ Shodně MATES, Pavel. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, č. 4, s. 87.

¹⁹² ČEBIŠOVÁ, Taisia. Státní služba. In HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*, s. 352, odst. 672.

¹⁹³ STAŠA, Josef. Správní disciplinární delikty. In MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*, s. 213.

od výše zmíněného zákona o státní službě. Z tohoto důvodu disciplinární přestupek podle tohoto zákona lze označit jako typický disciplinární delikt bez existující zvláštní úpravy zásady zákazu reformace *in peius*.

V odvolacím řízení o disciplinárním přestupku se tudíž co do předmětné zásady aplikuje § 90 odst. 3 správního řádu, potažmo § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (k tomu podrobně viz kapitola 3.2.2). Vzhledem ke specifickému charakteru řízení o disciplinárním přestupku nicméně nelze uplatnit možnost prolomení zákazu reformace *in peius* v případě, že odvolání podá rovněž jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné, neboť jediným účastníkem řízení o disciplinárním přestupku je podle § 68 odst. 2 zákona o vysokých školách student. Ke střetu zájmů různých účastníků proto v tomto řízení dojít nemůže.

5.2 Řízení o pořádkových správních deliktech

Co se pořádkových správních deliktů týče, je nejprve nezbytné uvést, že jejich povaha je sporná, neboť svou charakteristikou podle některých autorů odpovídají spíše zajišťovacím prostředkům.¹⁹⁴ Sankce za pořádkové správní delikty, pořádkové pokuty, přitom mají povahu spíše donucovacího prostředku.¹⁹⁵

Pořádkový správní delikt je obecně upraven ve správním řádu. Podle § 62 odst. 1 a 2 správního řádu je možné uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje postup správního orgánu tím, že se „*bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, neuposlechne pokynu úřední osoby*“ nebo tomu, „*kdo učiní hrubě urážlivé podání*“. Pořádkovou pokutu lze rovněž uložit např. podle § 137 odst. 2 správního řádu při bezdůvodném odepření podání vysvětlení.

Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty lze podat odvolání, které má vždy odkladný účinek (§ 62 odst. 5 správního řádu). Vzhledem k tomu, že ustanovení neobsahuje odchylky od obecných ustanovení správního řádu o odvolání, postupuje se podle nich (§ 81 správního řádu a následující).

¹⁹⁴ Viz např. MATES, Pavel. Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*, s. 39; na pochyby ohledně povahy pořádkových pokut upozorňuje rovněž PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 152.

¹⁹⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*, s. 316.

To znamená, že se uplatňuje obecná úprava zásady zákazu reformace *in peius* podle § 90 odst. 3 správního řádu (k tomu podrobně kapitola 3.2.2). Jeho aplikace však bude vzhledem k charakteru řízení o uložení pořádkové pokuty omezená. S ohledem na to, že jediným účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je osoba, které je tato pokuta ukládána¹⁹⁶, totiž nemůže dojít k situaci, že by odvolání proti tomuto rozhodnutí podal též jiný účastník, jehož zájmy by nebyly shodné. Výjimka ze zákazu reformace *in peius* pro tento důvod je tak zjevně v tomto řízení neaplikovatelná, stejně jako v řízení o disciplinárním přestupku podle zákona o vysokých školách.

Otázkou je podle mého názoru taktéž aplikace výjimky ze zákazu reformace *in peius* pro rozpor s jiným veřejným zájmem. Vzhledem k tomu, že jediným účelem pořádkových správních deliktů, kterým se právě liší od ostatních správních deliktů, je „*prosazení porušených nebo nesplněných povinností*“¹⁹⁷, těžko si lze představit onen jiný veřejný zájem, který by se zde prosadil oproti zásadě zákazu reformace *in peius* (navíc při podle mého názoru nezbytném restriktivním výkladu tohoto pojmu).

6 Srovnání s trestněprávní úpravou předmětné zásady

Vzhledem k tomu, že argumentace zastánců (ale i odpůrců) uplatnění zásady zákazu reformace *in peius* ve správním trestání je často založena na srovnání s trestněprávní úpravou předmětné zásady, je podle mého názoru namístě tuto stručně nastínit.

6.1 Obsah a rozsah

6.1.1 Stížnost

Nejširší *rozsah* a *obsah* předmětné zásady obsahuje úprava stížnosti podle § 150 odst. 1 a 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, který zakotvuje absolutní zákaz změny v neprospěch a vztahuje se na všechny osoby, které podaly stížnost nebo v jejichž prospěch byla stížnost podána.

¹⁹⁶ STAŠA, Josef. Tzv. Pořádkové správní delikty. In MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*, s. 219; shodně VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*, s. 577.

¹⁹⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*, s. 457, odst. 590.

Zákazem je vázán orgán rozhodující autoremedurou (§ 146 odst. 1 trestního řádu), nadřízený orgán rozhodující o stížnosti (§ 149 odst. 1 písm. a) trestního řádu) a rovněž orgán, proti jehož rozhodnutí stížnost směřuje a jemuž je nadřízeným orgánem uloženo, aby o věci znovu jednal a rozhodl (§ 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu).

Zákaz reformace *in peius* je nicméně omezen skutečností, že stížnosti mohou být podány současně ve prospěch i v neprospěch jedné a téže osoby. Dojde-li ke zrušení usnesení v důsledku obou stížností, zákaz změny k horšímu se neuplatní.¹⁹⁸ Zákaz totiž platí pouze v případě, že ke zrušení usnesení dojde jen na základě stížnosti podané ve prospěch.

6.1.2 Odvolání

V odvolacím řízení může odvolací soud podle § 259 odst. 4 trestního řádu změnit napadený rozsudek v neprospěch obžalovaného jen na podkladě odvolání státního zástupce, jež bylo podáno v neprospěch obžalovaného. Co se výroku o náhradě škody, nemajetkové újmy nebo o vydání bezdůvodného obohacení týče, může tak učinit též na podkladě odvolání poškozeného.

Zakázaná je stejně jako v řízení o stížnosti jakákoliv změna, která zhoršuje postavení obžalovaného. Ta může spočívat „*ve skutkových zjištěních, v použité právní kvalifikaci, v druhu a výměře trestu, v ochranném opatření i v náhradě škody nebo nemajetkové újmy nebo vydání bezdůvodného obohacení.*“¹⁹⁹

Podle rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 7. 1998, č. j. 5 Tz 57/98, publikovaného ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS pod č. 22/1999 Sb. rozh. tr., spočívá změna v neprospěch i v novém rozhodnutí, „*jímž by byl obviněný na základě jiných skutkových zjištění uznán vinným z většího rozsahu jím spáchané trestné činnosti oproti stávajícímu rozhodnutí, a to i v případě, že tato změna nemá vliv na právní kvalifikaci trestného činu, není spojena s jejím zpřísněním ani s hrozbou uložení přísnějšího trestu. Takovou změnu představuje i případ, kdy se zjistí, že trestný čin ve formě pokračování spáchal obviněný více dílčími útoky, než se dosud předpokládalo.*“

¹⁹⁸ Viz GRIVNA, Tomáš. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 1808; rovněž KRÁL, Vladimír. In DRAŠTÍK, Antonín; FENYKL, Jaroslav a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, k § 150, odst. 7.

¹⁹⁹ PÚRY, František. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3085.

Změnou v neprospěch však není např. oprava nesprávného označení poškozeného subjektu ve výroku o náhradě škody apod.²⁰⁰

Předmětnou zásadou je vázán soud odvolací, ale rovněž soud, jemuž byla věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí, byl-li napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného (§ 264 odst. 2 trestního řádu). Zákaz reformace *in peius* tedy platí, pokud bylo podáno pouze odvolání ve prospěch obžalovaného, ale též v případě, že odvolání podané v neprospěch obžalovaného bylo odvolacím soudem zamítnuto či odmítnuto (§ 253 a § 256 trestního řádu).

Zajímavé „posílení“ této zásady v odvolacím řízení představuje skutečnost, že odvolací soud může na základě odvolání státního zástupce v neprospěch obžalovaného změnit napadené rozhodnutí nejen v neprospěch, ale i ve prospěch obžalovaného.²⁰¹ Podmínkou takové změny za absence jiného odvolání ve prospěch obžalovaného je (mimo zákonných podmínek, zejm. dodržení rozsahu prezkumné povinnosti soudu podle § 254 odst. 1, 2 a 3 trestního řádu) řádné odůvodnění takového postupu.²⁰²

6.1.3 Dovolání

Podle § 265p odst. 1 trestního řádu může Nejvyšší soud změnit napadené rozhodnutí v neprospěch obviněného jen na podkladě dovolání nejvyššího státního zástupce, jež bylo podáno v neprospěch obviněného.²⁰³ V případě dovolání pouze ve prospěch obviněného, popř. pokud je dovolání v neprospěch zamítnuto či odmítnuto (§ 265i a § 265j trestního řádu), platí zákaz jakékoliv změny v neprospěch obviněného.

Zákaz je závazný pro Nejvyšší soud a rovněž pro prvoinstanční soud, jemuž byla věc přikázána, bylo-li napadené rozhodnutí zrušeno jen v důsledku dovolání podaného ve prospěch obviněného (§ 265s odst. 2 trestního řádu).

Nejvyšší soud je navíc limitován též § 265m odst. 1 písm. b) trestního řádu, podle kterého nemůže sám rozhodnout a uznat obviněného vinným těžším trestným činem, než jakým

²⁰⁰ Viz PÚRY, František. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3086.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² K tomu srov. stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 1. 2013, č. j. Tpjn 303/2012, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS pod č. 21/2013 Sb. rozh. tr.

²⁰³ Dovolání v neprospěch obviněného je vyloučeno, jestliže tento zemřel nebo se na čin vztahuje rozhodnutí prezidenta republiky, kterým nařídil, aby se v trestním stíhání nepokračovalo (§ 265p odst. 2 trestního řádu).

mohl být uznán vinným napadeným rozsudkem. Tento zákaz nicméně neplatí pro další řízení před prvoinstančním soudem po přikázání věci (§ 265l odst. 1 trestního řádu), a proto tento může obžalovaného uznat vinným přísnějším trestným činem, samozřejmě za předpokladu splnění zákonných podmínek (zejm. § 190 odst. 2, resp. § 225 odst. 2 věta druhá).²⁰⁴

6.1.4 Stížnost pro porušení zákona

Pokud ve věci stížnosti pro porušení zákona Nejvyšší soud vyslovil, že zákon byl porušen v neprospěch obviněného, nemůže v novém řízení dojít ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch (§ 273 trestního řádu). Jde-li o jiné rozhodnutí, platí ustanovení § 150 trestního řádu přiměřeně.

Zákaz v takovém případě platí pro jakoukoliv změnu v neprospěch obviněného, přičemž je závazný jak pro Nejvyšší soud samotný (§ 271 trestního řádu), tak pro orgán, kterému byla věc přikázána (§ 270 odst. 1, 2 trestního řádu).

K tomu lze dodat, že zákaz není aplikovatelný v případě podání stížnosti pro porušení zákona v neprospěch obviněného, neboť v takovém případě nedochází ke zrušení napadeného rozhodnutí a tento výrok je pouze tzv. akademického charakteru²⁰⁵.

6.1.5 Obnova řízení

Konečně nejužší *rozsah a obsah* zásady zákazu reformace *in peius* je stanoven u obnovy řízení, neboť se podle § 289 písm. b) trestního řádu týká v případě, že byla obnova řízení povolena pouze ve prospěch obviněného, jen výroku o trestu a jen obviněného. To znamená, že v neprospěch obviněného může dojít ke změně výroku o vině nebo o náhradě škody, nesmí však být uložen přísnější trest. Užší pojetí zásady je dáno odlišným charakterem obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku.²⁰⁶ Zákazem je vázán soud povolující obnovu,

²⁰⁴ ŠÁMAL, Pavel; PÚRY, František. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3273.

²⁰⁵ *Ibid*, s. 3336.

²⁰⁶ „*Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, jehož účelem je odstranit nedostatky ve skutkovém zjištění některých pravomocných rozhodnutí (srov. § 139, 140) v těch případech, kdy příčiny zjištěných nedostatků vyšly najevo teprve po právní moci původního rozhodnutí. Příčinami jsou zde nové skutečnosti nebo důkazy, které odůvodňují tento mimořádný průlom do nezměnitelnosti a závaznosti rozhodnutí vydaných v trestním řízení jako atributů jejich právní moci. Jsou-li dány podmínky obnovy řízení a není-li obnova vyloučena, je její povolení obligatorní.*“ (ŠÁMAL, Pavel. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3373).

ale zásada se uplatní i pro případná následující stádia trestního řízení.²⁰⁷

6.2 Dosah

*Dosah zásady zákazu reformationis in peius je v současné úpravě trestního práva širší než v oblasti správního trestání, neboť je výslovně a podrobně upravena u všech opravných prostředků s výjimkou odporu proti trestnímu příkazu.*²⁰⁸

Podle § 314g odst. 2 trestního řádu totiž platí, že „*byl-li podán proti trestnímu příkazu oprávněnou osobou ve lhůtě odpor, trestní příkaz se ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení; při projednání věci v hlavním líčení není samosoudce vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu.*“

Nutností je v takovém případě postup podle § 190 odst. 2, resp. § 225 odst. 2 trestního řádu, přičemž tento nesmí být založen na „*libovůli soudu, ale musí odpovídat zjištěným skutečnostem*“.²⁰⁹ Smyslem zjednodušeného řízení před samosoudcem, jenž může vydat trestní příkaz, je zefektivnit a urychlit trestní řízení.²¹⁰ Z tohoto důvodu je toto koncipováno jako „*maximálně jednoduché a neformální*“.²¹¹

Podle komentáře k trestnímu řádu soudce nemůže být vázán závěrem v trestním příkazu proto, že trestní příkaz je vydáván jen na základě spisového materiálu, bez provedení dokazování.²¹²

Šelleng jako hlavní důvod vidí skutečnost, že „*obviněný odporem nevyjádřil z hlediska podstaty trestního příkazu a institutu odporu nic jiného, než že uplatňuje své právo, aby proti němu bylo vedeno řádné a standardní trestní řízení*“.²¹³ K tomu dodává, že zavedení této zásady

²⁰⁷ ŠÁMAL, Pavel. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3435.

²⁰⁸ LANGER, Petr. Uplatnění zákazu Reformationis in peius v odvolacím řízení. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, č. 11, s. 317.

²⁰⁹ ŠÁMAL, Pavel. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3593.

²¹⁰ PELC, Vladimír; TEJNSKÁ, Katarína. Zvláštní způsoby řízení. In JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo procesní*, s. 747.

²¹¹ ŠÁMAL, Pavel; ŠKVAIN, Petr. Řízení před samosoudcem. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní právo procesní*, s. 631, odst. 2164.

²¹² Viz ŠÁMAL, Pavel. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*, s. 3572.

²¹³ ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek, s. 137.

do příkazního řízení by mohlo motivovat obviněné podávat odpor bez racionálního důvodu, což by v důsledku vedlo k možnému popření smyslu tohoto institutu.²¹⁴ Jinými slovy, zavedení zásady by bylo na úkor zrychlení řízení a jeho vyšší hospodárnosti.²¹⁵

Na druhou stranu je nutné přiznat, že existují i autoři kriticky vymezující se proti neuplatnění zásady zákazu reformace *in peius* v řízení následujícím po podání odporu.²¹⁶ Vantuch v tomto kontextu uvádí, že riziko změny k horšímu spojované s podáním odporu je z „*pohledu zajištění práva na obhajobu pro obviněného nepřijatelné*“.²¹⁷ Vantuch současný stav považuje za rozporný s čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť podáním odporu obviněný uplatňuje své právo na veřejné projednání věci před soudem zaručené tímto článkem, a přitom by neměl být ohrožen přísnějším trestem.²¹⁸ Absence zákazu reformace *in peius* v tomto řízení podle něj vede k „*negativnímu formování právního vědomí občanů*“, neboť pozitivní fakt v podobě práva podat odpor je vzápětí negován tím, že v jeho důsledku může dojít ke zhoršení postavení obviněného.²¹⁹

Šelleng zase upozorňuje, že problém může spočívat v možném přístupu samosoudce, který může spoléhat na to, že oním přezkumným orgánem je on sám.²²⁰ Hlavní líčení po zrušení trestního příkazu v důsledku odporu tak může být, při neexistenci zákazu reformace *in peius*, zakončeno rozhodnutím naprosto odlišným od zrušeného trestního příkazu, a to např. i na základě předchozího přehlédnutí té či oné skutkové okolnosti vyplývající ze spisu.²²¹

Trestní příkaz přitom, na rozdíl od příkazu ve správním řízení (v případě, kdy je příkaz prvním úkonem v řízení), nemusí obsahovat odůvodnění.²²² Z tohoto důvodu není možné

²¹⁴ ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek, s. 137.

²¹⁵ Zeman, J. Některé aspekty úpravy trestního příkazu. *Trestní právo*. 1999, č. 12, roč. 4, s. 14 (citováno z ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek, s. 137).

²¹⁶ ŠÁMAL, Pavel; ŠKVAIN, Petr. Trestní příkaz. In ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní právo procesní*, s. 736, odst. 2483.

²¹⁷ VANTUCH, Pavel. *Obhajoba obviněného*, s. 581.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid, s. 578.

²²⁰ ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek, s. 138.

²²¹ Ibid.

²²² Srov. § 150 odst. 1 správního řádu a § 314f odst. 1 trestního řádu.

odůvodnění nového rozhodnutí konfrontovat s odůvodněním zrušeného trestního příkazu, čímž dochází k „*nemožnosti kontroly soudnictví ve fázi příkazního řízení, a to nejen ze strany veřejnosti, nýbrž i ze strany účastníků řízení a potažmo i ze strany vyšších soudů v případě následného uplatnění opravných prostředků. Uplatnění zásady zákazu reformatio in peius by tak vedlo k posílení odpovědnosti samosoudců za naplnění podmínek pro vydání trestního příkazu.*“²²³

K tomu lze dodat, že riziko libovůle samosoudce je omezeno tím, že pokud nové rozhodnutí představuje pro obviněného změnu k horšímu oproti původně vydanému příkazu, musí být tato změna v rozhodnutí odůvodněna (viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 8 Tdo 433/2014).²²⁴ Soulad takového postupu s ústavním pořádkem ostatně konstatoval již Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. III ÚS 39/09.

6.3 Rozdíly v úpravě předmětné zásady mezi správním a soudním trestáním

Na rozdíl od správního trestání trestní řád důsledně upravuje výslovný zákaz reformace *in peius* ve více či méně limitující podobě jak v rámci všech řádných i mimořádných opravných prostředků, tak v rámci řízení na nich navazujících.

Zákaz reformace *in peius* tak oproti správním orgánům I. stupně²²⁵ prvoinstanční soudy zavazuje i v novém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci v případě, že ke zrušení došlo v důsledku odvolání podaného jen ve prospěch obviněného (§ 264 odst. 2 trestního řádu). Rovněž se na rozdíl od správního trestání zásada v soudním trestání uplatňuje při obnově řízení (§ 289 písm. b) trestního řádu).

Rozsah zákazu reformace *in peius* je taktéž v odvolacím přestupkovém řízení užší než podle § 259 odst. 4 trestního řádu, podle kterého je zakázána jakákoliv změna v neprospěch. Vočka v tomto kontextu příliš široce pojatou zásadu v trestním řízení kritizuje, neboť podle něj

²²³ ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek, s. 138.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Viz závěry Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS.

pro absolutizaci předmětné zásady není dostatek rozumných důvodů a vede často k absurdním důsledkům.²²⁶

Další podstatné odlišnosti spočívají ve výrazném omezení *rozsahu* této zásady v důsledku existence státního zástupce, který může podávat opravné prostředky též v neprospěch obviněného.²²⁷ V zásadě napříč všemi opravnými prostředky totiž platí, že pokud byl tento podán rovněž v neprospěch obviněného (a nebyl odmítnut či zamítnut), zákaz reformace *in peius* se neuplatní vůbec, nebo jen částečně.²²⁸

Zásadním rozdílem je rovněž absence předmětné zásady v řízení, které následuje po zrušení trestního příkazu v důsledku podaného odporu. V souvislosti s uvedenou kritikou²²⁹ neuplatnění zásady zákazu reformace *in peius* v tomto řízení v oblasti soudního trestání považuji za nezbytné zdůraznit, že příkaz ve správním řízení musí obsahovat odůvodnění, je-li prvním úkonem v řízení.²³⁰ Z tohoto důvodu je možné odůvodnění nově vydaného rozhodnutí konfrontovat s odůvodněním zrušeného příkazu, což umožňuje, na rozdíl od soudního trestání, efektivní kontrolu správního orgánu účastníky řízení, odvolacím správním orgánem i správními soudy v případě podání správní žaloby proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu.

²²⁶ „V daném případě pak odvolací soud je nucen svým rozhodnutím ignorovat nezákonnost, proti které obžalovaný důvodně (byť z naprosto jiných důvodů) protestuje, a posvětit uvedením do právní moci virtuální realitu nepodařené napodobeniny práva (odvolací soud v těchto případech fakticky a vědomě potvrzuje uznání viny u obžalovaného, ač ví, že se skutku tak, jak je popsán v napadeném rozhodnutí, nedopustil, nebo že trestný čin, kterým byl uznán vinným, nespáchal).“ (VOČKA, Vladimír. Problematika právní úpravy a trestněprocesní praxe principu zákazu reformace *in peius*. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, č. 7, s. 201)

²²⁷ Ale i v důsledku případné existence jiných osob, např. poškozených.

²²⁸ Např. jestliže poškozený podá odvolání proti výroku o náhradě škody či nemajetkové újmy, vzhledem k tomuto výroku se zákaz reformace *in peius* neuplatní; vzhledem ke zbyvajícím však ano.

²²⁹ Viz kapitola 6.2.

²³⁰ Srov. § 150 odst. 1 správního řádu.

7 Komparace s právní úpravou předmětné zásady ve vybraných zemích

7.1 Francie

Rozlišování mezi správním a soudním trestáním je ve francouzském právním řádu hluboce zakořeněno.²³¹ V roce 1995 obsahovala studie francouzské nejvyšší soudní správní instance, *Conseil d'État*, přes pět set správních deliktů.²³²

Ačkoliv je Francie představitelkou kontinentálního práva, které je typicky založeno především na kodifikaci, v oblasti správního práva hrála dlouho hlavní roli *Conseil d'État*. To bylo způsobeno především přílišnou roztržitostí správního práva mezi mnoho zvláštních zákonů a absencí obecně aplikovatelných norem.²³³ Nebyl to proto zákonodárce, kdo zakotvil obecný princip přezkumu správních aktů správními soudy, ale *Conseil d'État* v rozhodnutí ve věci *Dame Lamotte*.²³⁴ Reformu přineslo přijetí *Code des relations entre le public et l'administration*²³⁵ (dále jen „Code“), který vstoupil v účinnost 1. 1. 2016. Tím byly kodifikovány základní principy a pravidla správního řízení.

Podle článku L411-2 Code může být každé správní rozhodnutí²³⁶ napadeno před správním orgánem, který rozhodnutí vydal (*recours gracieux*) nebo před jeho nadřízeným

²³¹ BREEN, Emmanuel: Country Analysis – France. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 195.

²³² Conseil d'Etat (1995), *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La documentation française, coll. Les études du Conseil d'Etat, s. 85-174 (citováno z BREEN, Emmanuel: Country Analysis – France. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 195).

²³³ PERROUND, Thomas. *Constitutional structure and basic characteristics of the legal systems examined (concerning judicial review)*. In *Comparative Administrative Law Reader 2018/2019*, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 19.

²³⁴ Rozhodnutí Conseil d'État ze dne 17. 2. 1950 ve věci *Dame Lamotte*, č. 86949.

²³⁵ *Code des relations entre le public et l'administration* (Správní řád), ve znění ke dni 1. 3. 2019, dostupné na <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350>.

²³⁶ Pojem „správní rozhodnutí“ je přítom ve Francii širší než u nás, neboť do něj spadá individuální správní rozhodnutí (*Décision individuelle*), obecná správní rozhodnutí v konkrétních případech (*Décision particulière*) a též obecná rozhodnutí v obecných případech (*Décision réglementaire*).

orgánem (*recours hiérarchique*), a to ve lhůtě dvou měsíců²³⁷ od doručení či zveřejnění napadeného rozhodnutí. Z toho se odvozuje, že na rozdíl od naší či německé úpravy neexistuje ve Francii obecná povinnost vyčerpat opravné prostředky před správním orgánem jako nutná podmínka pro přípustnost podání žaloby k správnímu soudu;²³⁸ výjimku však může stanovit zvláštní zákon. Obecně tak platí, že lze brojit proti správnímu rozhodnutí bezprostředně před správním soudem a námitkové proceduře před správním orgánem je možné se zcela vyhnout.²³⁹

Podle článku L411-2 Code příslušný správní orgán plně přezkoumá napadené rozhodnutí, a to jak po skutkové, tak právní otázce. Správní orgán v odvolacím správním řízení přitom obecně není vázán zásadou *reformatio in peius*, a proto v něm může dojít ke zhoršení postavení osoby, která rozhodnutí před správním orgánem napadla.²⁴⁰ V oblasti správního trestání však platí, že nesmí dojít k zpřísnění sankce, které byly uloženy původním rozhodnutím.²⁴¹

7.2 Německo

Stejně tak německé právo důsledně rozlišuje správní a trestní sankce, a to již od poloviny 20. století.²⁴²

²³⁷ Čl. L411-2 Code ve spojení s čl. R421-1 *Code de justice administrative* (Soudní řád správní), ve znění ke dni 1. 4. 2019, dostupné na <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>.

²³⁸ Viz ELIANTONIO, Mariolina. *Organisation of judicial review in administrative matters and intra-administrative objection procedure*, In *Comparative Administrative Law Reader 2018/2019*, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 93; srov. také rozhodnutí Conseil d'État ze dne 6. 1. 1995, ve věci *Assemblée territoriale de la Polynésie française v Haut-commissaire de la République en Polynésie française*, č. 152654.

²³⁹ ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Správní řízení ve Francii. In HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kolektiv. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*, s. 66 a 73 – 74.

²⁴⁰ ELIANTONIO, Mariolina. *Organisation of judicial review in administrative matters and intra-administrative objection procedure*, In *Comparative Administrative Law Reader 2018/2019*, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 94.

²⁴¹ ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Správní řízení ve Francii. In HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kolektiv. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*, s. 76.

²⁴² DANNECKER, Gerhard: Country Analysis – Germany. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 213.

Řízení o správních deliktech vedou podle § 35 odst. 1 *Ordnungswidrigkeitengesetz*²⁴³ (dále jen „OWiG“) správní orgány. Klasickou formou správního rozhodnutí v řízení o správních deliktech je příkaz („*Bußgeldbescheid*“)²⁴⁴, kterým se ukládá povinnost zaplatit pokutu podle § 65 OWiG.²⁴⁵ Jestliže adresát příkazu v souladu s podmínkami uvedenými v § 67 OWiG podá proti doručenému příkazu námitku („*Einspruch*“)²⁴⁶ ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení, musí správní orgán, který příkaz vydal, přezkoumat zákonnost a správnost svého rozhodnutí podle § 69 OWiG.

Podle § 66 odst. 2 bodu 1 písm. b) OWiG přitom příkaz musí obsahovat informaci o tom, že v případě podání námítky může být novým rozhodnutím postavení adresáta zhoršeno.²⁴⁷ Zásada zákazu reformace *in peius* je tak v této oblasti prolomena, přičemž adresát musí být o riziku pro něj horšího výsledku předem poučen. Zhoršení postavení může nastat například tehdy, pokud podle § 69 odst. 5 OWiG soud vrátí věc k došetření správnímu orgánu, který napadený příkaz vydal, a tento dospěje k jiné, závažnější právní kvalifikaci skutku, popř. se vyskytnout nové přitěžující okolnosti apod.

Pokud správní orgán nedojde k závěru ve prospěch osoby, jež námitku podala, a příkaz nezruší, popř. neodmítne podle § 69 odst. 1 věty první OWiG, je povinen předat všechny podklady řízení státnímu zástupci, který jej zpravidla postoupí příslušnému soudu podle § 69 odst. 3 OWiG. Tímto začíná druhá, na první části nezávislá a nepovinná část řízení o správních deliktech, kterou vede příslušný soud podle trestního práva procesního.²⁴⁸ Jeho jurisdikce je založena podáním námítky proti správnímu příkazu.²⁴⁹

²⁴³ *Ordnungswidrigkeitengesetz* (Přestupkový zákon) ve znění ke dni 27. 8. 2017, dostupné v anglickém překladu na https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/.

²⁴⁴ V anglickém překladu jako „*Regulatory Fining Notice*“.

²⁴⁵ DANNECKER, Gerhard: Country Analysis – Germany. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 230.

²⁴⁶ V anglickém překladu jako „*objection*“.

²⁴⁷ Podle § 66 odst. 2 bodu 1 písm. b) OWiG: „*Der Bußgeldbescheid enthält ferner den Hinweis, daß bei einem Einspruch auch eine für den Betroffenen nachteiligere Entscheidung getroffen werden kann.*“; v anglickém překladu: „*The regulatory fining notice shall further contain an indication to the effect that in the event of objection a decision may be given that is more disadvantageous to the person concerned.*“

²⁴⁸ Srov. § 71 odst. 1 OWiG.

²⁴⁹ DANNECKER, Gerhard: Country Analysis – Germany. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 230.

Ustanovení § 72 odst. 3 OWiG pak zakotvuje zásadu zákazu reformace *in peius*, neboť stanoví, že soud sám nemůže změnit příkaz v neprospěch osoby, která podala námitku.²⁵⁰

V tomto ohledu se řízení o správních deliktech významně liší od správního řízení netrestní povahy, jež je upraveno v *Verwaltungsverfahrensgesetz* a *Verwaltungsgerichtsordnung*²⁵¹ (dále jen „VwGO“).

Podle § 68 VwGO je zpravidla²⁵² nezbytné nejprve zahájit správní přezkum napadeného rozhodnutí u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, tím, že adresát napadeného rozhodnutí proti tomuto podá odpor („*Widerspruch*“) ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy mu bylo doručeno.²⁵³ V případě, že příslušný správní orgán nesjedná nápravu ve prospěch osoby, která odpor podala, o tomto rozhoduje správní orgán nadřízený tomuto správnímu orgánu.²⁵⁴ Jak v judikatuře, tak v odborné literatuře přitom převažuje názor, že zásada zákazu reformace *in peius* se v takovém řízení před správními orgány neuplatní.²⁵⁵

7.3 Nizozemí

Správní trestání v Nizozemí naproti tomu nemá tak dlouhou tradici. Po mnoho let zde bylo spíše vzácností a správní sankce („*bestraffende sancties*“) byly tradičně doménou zvláštní oblasti daňového trestního práva.²⁵⁶

²⁵⁰ Podle § 72 odst. 3 OWiG: „(...) *Das Gericht darf von der im Bußgeldbescheid getroffenen Entscheidung nicht zum Nachteil des Betroffenen abweichen.*“; v anglickém překladu: „(...) *The court may not deviate from the decision in the regulatory fining notice to the detriment of the person concerned.*“

²⁵¹ *Verwaltungsgerichtsordnung* (Soudní řád správní), ve znění ke dni 10. 10. 2013, dostupné v anglickém překladu na http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/.

²⁵² To neplatí např. v případě, kdy správní orgán nevydal žádné rozhodnutí či jinak nekonal, ačkoliv podle zákona měl. V takové situaci není podle § 75 VwGO nutné zahajovat řízení u tohoto správního orgánu, a je možné se bezprostředně obrátit na správní soud se žalobou.

²⁵³ Srov. § 70 odst. 1 VwGO.

²⁵⁴ POUPEROVÁ, Olga. Správní řízení v Německu. In HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kolektiv. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*, s. 136.

²⁵⁵ ELIANTONIO, Mariolina. *Organisation of judicial review in administrative matters and intra-administrative objection procedure*, In *Comparative Administrative Law Reader 2018/2019*, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 90.

²⁵⁶ JANSEN, Oswald. *Country Analysis – the Netherlands*, In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 332.

Novodobý rozvoj správního práva trestního úzce souvisí se skutečností, že nizozemský právní systém nezahrnuje ústavní soudy, resp. žádný nizozemský soud nemá pravomoc přezkoumávat zákony, mezinárodní smlouvy ani jiné právní předpisy z hlediska jejich ústavnosti.²⁵⁷ Tyto nicméně mají pravomoc neaplikovat národní právní předpisy v případě jejich rozporu s přímo vynutitelnými normami mezinárodních smluv,²⁵⁸ a proto zde velkou roli hraje Úmluva a rovněž rozhodovací činnost ESLP.

Z tohoto důvodu rozvoj správních sankcí v Nizozemí podstatně ovlivnil rozsudek ESLP ve věci *Öztürk* proti Německu z roku 1984, který inicioval počáteční debatu o užití správního práva trestního v širším měřítku.²⁵⁹ Jako jeden z jejích nejviditelnějších důsledků pak lze označit přijetí *Algemene wet bestuursrecht*²⁶⁰ (dále jen pod anglickou zkratkou „GALA“), který obsahuje obecné normy správního práva, aplikovatelné rovněž na správní trestání v Nizozemí.²⁶¹

GALA obecně rozlišuje dva typy správního řízení, ve kterém může být uložena správní sankce (resp. konkrétně pokuta) – zjednodušené řízení, v rámci kterého má obviněný méně procesních práv a správní orgán je zatížen menším množstvím povinností; a „klasické“ řádné řízení, jež se od zjednodušeného řízení liší zejm. povinností správního orgánu vydat tzv. zprávu týkající se uložení pokuty v individuálním případě předtím, než je o pokutě rozhodnuto. Zpráva

²⁵⁷ Čl. 120 *Grondwet van Nederland* (Ústava Nizozemského království), ve znění ke dni 18. 10. 2012, dostupné v anglickém překladu na <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>.

²⁵⁸ Čl. 94 *Grondwet van Nederland* (Ústava Nizozemského království), ve znění ke dni 18. 10. 2012, dostupné v anglickém překladu na <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>.

²⁵⁹ JANSEN, Oswald. *Country Analysis – the Netherlands*, In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 318; 332 – 333.

²⁶⁰ *Algemene Wet Bestuursrecht* (Správní řád), ve znění ke dni 28. 3. 2013, dostupné v anglickém překladu na <https://www.acm.nl/en/publications/publication/15446/Dutch-General-Administrative-Law-Act>.

²⁶¹ Přestože většina odborné literatury se k přijetí GALA staví spíše pozitivně, někteří autoři jeho aplikaci též v oblasti ukládání správních sankcí odmítají. Objevují se názory, že správní trestání má být podřazeno pod trestněprávní úpravu, včetně závěru, že správní sankce a jejich ukládání správními orgány mají být při soudním přezkumu v jurisdikci trestněprávních soudů, nikoliv těch správních (resp. soudů na správním úseku, protože zde neexistují samostatné správní soudy). Jiní autoři jsou zase přesvědčeni, že správní právo trestní nespadá ani pod správní právo, ani pod trestní právo, a představuje tak zcela samostatnou právní oblast (viz JANSEN, Oswald. *Country Analysis – the Netherlands*, In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 318; 352 – 353).

má sloužit tomu účelu, aby obviněný mohl reagovat a případně se bránit dřív, než je rozhodnutí vydáno. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, „*klasické*“ řádné řízení je vedeno v případě, kdy je výše uložené pokuty 340 eur nebo více.²⁶²

GALA rovněž, na rozdíl od francouzského systému, zakotvuje obecně povinné odvolací řízení před správním orgánem. Podle čl. 7:1 odst. 1 GALA je nezbytné do šesti týdnů²⁶³ od doručení rozhodnutí zahájit námitkové řízení („*bezwaar*“) podáním námítky, o které rozhoduje ten orgán, který napadené rozhodnutí vydal.²⁶⁴ Zvláštní zákon ovšem může stanovit, že před žalobou je třeba podat odvolání („*administratief beroep*“), o kterém rozhoduje orgán nadřízený správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

GALA výslovně nezakazuje příslušným správním orgánům v námitkovém či odvolacím řízení rozhodnout v neprospěch toho, kdo námitku či odvolání podal.²⁶⁵ Z odborné literatury nicméně plyne, že obecně zákaz reformace *in peius* v námitkovém řízení platí, přestože judikatura v tomto ohledu není zcela konzistentní.²⁶⁶

7.4 Anglie a Wales

Právní systém Anglie a Walesu, obecně známý pod pojmem „*anglické právo*“, se výrazně liší od všech předchozích srovnávaných zemí, a to v mnoha ohledech.

²⁶² JANSEN, Oswald. *Country Analysis – the Netherlands*, In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 379.

²⁶³ Čl. 6:7 GALA.

²⁶⁴ Citované ustanovení obsahuje rovněž taxativní výčet výjimek z povinnosti podat námitku předtím, než je podána žaloba. Z nich je podle mého názoru nejzajímavější případ podle čl. 7:1a odst. 1 GALA, ve kterém se správní orgán a účastník na jeho žádost dohodnou, že námitkové řízení není třeba, a spor tak může být řešen bezprostředně správním soudem.

²⁶⁵ V příslušné části GALA týkající se námitkového řízení je stanoven časový limit pro vydání rozhodnutí (čl. 7:10 GALA), pravomoc ke zrušení či změně napadeného rozhodnutí (čl. 7:11 GALA) a povinnost rozhodnutí odůvodnit a doručit (čl. 7:12 GALA). GALA však nestanovuje, jakým způsobem lze rozhodnout co do samotného *výsledku* rozhodnutí.

²⁶⁶ ELIANTONIO, Mariolina. *Organisation of judicial review in administrative matters and intra-administrative objection procedure*, In *Comparative Administrative Law Reader 2018/2019*, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 92.

Klíčovým²⁶⁷ rozdílem je skutečnost, že anglické právo je založeno na „*common law*“ systému, důsledkem čehož nemá psanou Ústavu ani žádný obecný zákon upravující vztahy vyplývající ze správního práva²⁶⁸. Dlouhou dobu byla dokonce samotná myšlenka správního práva jako samostatné právní oblasti odmítána. Ucelený koncept správního trestání zde dodnes neexistuje²⁶⁹, ačkoliv mnozí autoři již v roce 1980 upozorňovali na rostoucí potřebu rozlišovat mezi trestnými činy a jinými činy, které nedosahují (v očích veřejnosti, ale též z objektivního hlediska) takové společenské škodlivosti.²⁷⁰ Nenajdeme zde ovšem obecný zákon upravující ukládání sankcí, konečně ani konzistentní uplatňování obecných principů v oblasti správního řízení.²⁷¹

To ale neznamená, že anglické právo správní trestání ve svém obsahu, potažmo správní právo, vůbec nezná. Na rozdíl od ostatních systémů však neobsahuje doktrínu správních rozhodnutí ani jiných aktů orgánů veřejné správy. Anglické právo považuje v této oblasti za stěžejní otázku, zda daný akt podléhá přezkumu před správním soudem (resp. před soudem na správním úseku, protože zde neexistují samostatné správní soudy).²⁷² Na tuto otázku pak soudy odpovídají kazuisticky.²⁷³

²⁶⁷ McELDOWNEY, John. Country Analysis – United Kingdom, In JANSEN, Oswald: *Administrative sanctions in the European Union*, s. 592.

²⁶⁸ Ibid, s. 589.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Justice Report, *Breaking the Rules*, London: Justice, 1980, reprinted in 1987 (citováno z McELDOWNEY, John. Country Analysis – United Kingdom, In JANSEN, Oswald: *Administrative sanctions in the European Union*, s. 588).

²⁷¹ McELDOWNEY, John. Country Analysis – United Kingdom, In JANSEN, Oswald: *Administrative sanctions in the European Union*, s. 603; shodně TOMOSZEK, Maxim. Správní řízení ve Velké Británii. In HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kolektiv. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*, s. 34.

²⁷² ELIANTONIO, Mariolina; GRASHOF, Franziska. *Types of administrative action and corresponding review*, In Comparative Administrative Law Reader 2018/2019, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 105.

²⁷³ Např. rozhodnutí Supreme Court ze dne 27. 11. 2013, ve věci *Zoumbas v Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKSC 74, [2013] 1 WLR 3690 nebo rozhodnutí House of Lords ze dne 2. 4. 1998, ve věci *Boddington v British Transport Police*, [1999] 2 AC 143 (HL) nebo rozhodnutí House of Lords ze dne 6. 2. 1992, ve věci *Roy v Kensington and Chelsea Family Practitioner Committee*, [1992] 1 AC 624.

V obdobném duchu anglické právo nezná ani obecný systém námitek či odvolání před správním orgánem („*intra-administrative objection procedure*“).²⁷⁴ Nicméně v mnoha případech anglické soudy rozhodly, že žalobce před podáním žaloby k soudu musí vyčerpat všechny možné opravné prostředky před samotnými správními orgány.²⁷⁵ Tyto prostředky však nejsou uniformované a v každé jednotlivé oblasti správního práva jsou upraveny jinak.²⁷⁶

Logickým důsledkem je potom neexistence obecné úpravy zákazu reformace *in peius* v těchto řízeních. V řízeních před Tribunály²⁷⁷ tak zpravidla platí, že nejsou vázány zákazem reformace *in peius*, a napadený akt správního orgánu může být změněn v neprospěch účastníka řízení.²⁷⁸

²⁷⁴ ELIANTONIO, Mariolina. *Organisation of judicial review in administrative matters and intra-administrative objection procedure*, In Comparative Administrative Law Reader 2018/2019, Maastricht University Faculty of Law, European Law School, s. 87.

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Např. v oblasti sociálního zabezpečení a sociálních dávek existuje povinný systém námitkového řízení, tzv. „*mandatory reconsideration procedure*“. V jiných oblastech rovněž působí speciální Tribunály, což jsou orgány částečně judiciální a částečně exekutivní povahy, ke kterým se musí dotčené osoby obracet s napadenými akty správních orgánů předtím, než podají žalobu (Ibid).

²⁷⁷ Viz poznámka č. 276.

²⁷⁸ Viz World Bank. Pre-trial Procedures in Administrative Justice Proceedings in England and Wales, France, Germany and the Netherlands: A Comparative Study with a View to the Possible Development of Pre Trial Procedures in Administrative Law in Turkey. [online]. 2010, [cit. 2019-03-11]. Dostupné z <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2992>, s. 23: „*Generally, the tribunals system does not know the principle of prohibition of reformatio in peius, meaning that an appellant may not be worse off as a consequence of his appeal. In the context of the UK tribunal system, a claimant (certainly in the field of social security benefits) always has to bear in mind that the decision in appeal might leave him worse off.*“

Závěr

S ohledem na výše uvedené mohu uzavřít, že nový přestupkový zákon zavedl v oblasti správního trestání v souvislosti se zásadou zákazu *reformationis in peius* zásadní změny. Ačkoliv obecně lze sjednocení správního trestání v řízení o přestupcích a bývalých jiných správních deliktech v této oblasti přivítat, všechny změny měly být důsledně váženy, zejména s ohledem na jejich praktické důsledky pro správní praxi.

V této souvislosti lze vytknout zejména zavedení předmětné zásady v rámci příkazu, resp. následného řízení po zrušení příkazu v důsledku podání odporu, a to jak konkrétní formulaci předmětné zásady, tak vůbec samotné její uplatnění v tomto řízení.²⁷⁹

Nově totiž správní orgán již v následném řízení o bývalých jiných správních deliktech nemůže uložit vyšší výměru nebo jiný druh trestu (s výjimkou napomenutí), stejně jako to dosud nemohl a nadále nemůže udělat správní orgán v rámci přestupkového řízení. Ačkoliv významnou změnou oproti dosavadní úpravě podle zákona o přestupcích je zakotvení výjimky z aplikace zákazu reformace *in peius* spočívající v případě, kdy dojde ke změně právní kvalifikace skutku, tato nevyřešila všechny problematické situace (např. zjištění nových přitěžujících okolností odůvodňujících zvýšení výměry správního trestu).

V tomto kontextu by tak bylo vhodnější uvažovat například o formulaci, kterou užívá slovenská právní úprava²⁸⁰. Podle ní je správní orgán omezen zákazem reformace *in peius* pouze, pokud nezjistí nové podstatné okolnosti (což zahrnuje např. právě též přitěžující okolnosti odůvodňující zvýšení výměry správního trestu, které ovšem neodůvodňují změnu právní kvalifikace).

Absolutně nevyhovující je podle mého názoru rovněž *apriorní* zákaz jakékoliv změny druhu trestu, s výjimkou napomenutí, nikoliv pouze zákaz změny v *neprospěch* obviněného. Vzhledem k tomu, že na rozdíl od předchozí úpravy v zákoně o přestupcích lze příkazem podle přestupkového zákona uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,²⁸¹ došlo k rozšíření aplikace předmětné zásady,

²⁷⁹ K tomu podrobně viz kapitoly 4.1.2 a 4.2.3.

²⁸⁰ § 87 odst. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb., o priestupkoch (stejná formulace je obsažena v řízení o odvolání v § 82 téhož zákona).

²⁸¹ Příkazem podle § 87 odst. 1 zákona o přestupcích mohla být uložena pouze pokuta nebo napomenutí (viz kapitola 3.1.1.2.).

a to paradoxně též v neprospěch obviněného. Pokud totiž správní orgán příkazem uloží např. zákaz činnosti, z jazykového výkladu předmětného ustanovení vyplývá, že po zrušení příkazu v důsledku podání odporu novým rozhodnutím nemůže uložit trest pro pachatele mírnější, s výjimkou napomenutí, tedy např. peněžité trest.

Přes teoreticky možné řešení tohoto problému pomocí teleologického výkladu předmětného ustanovení²⁸² v praxi hrozí, že se správní orgány budou řídit spíše jazykovým výkladem předmětného ustanovení, přestože by teleologický výklad byl ve prospěch obviněného.

Nadto lze uvést, jak bylo podrobně rozvedeno výše,²⁸³ že příkaz obecně představuje zjednodušenou formu rozhodnutí ve zjednodušené formě řízení.²⁸⁴ Tímto postupem obviněný není a ani nemůže být zkrácen na svých právech, neboť je pouze na něm, zda „nabídku“ správního orgánu v podobě příkazu přijme, nebo bude chtít, aby s ním bylo vedeno správní řízení o přestupku podle přestupkového zákona. Ostatně jak Šelleng vzhledem k soudnímu trestání trefně uvedl, „obviněný odporem nevyjádřil z hlediska podstaty trestního příkazu a institutu odporu nic jiného, než že uplatňuje své právo, aby proti němu bylo vedeno řádné a standardní trestní řízení“.²⁸⁵

Za stávající právní úpravy s uplatněním zákazu reformace *in peius* se nicméně nabízí otázka, zda je obviněný k podání odporu motivován svou racionální argumentací, nebo jen „automaticky“ využívá bezplatného opravného prostředku „navíc“. S tím souvisí další otázky, zejména nakolik je v takovém případě motivován správní orgán k vydání příkazu a zdali jeho strategií (byť v důsledku nezákonnou) nebude ukládání příliš vysokých pokut a jiných správních trestů v příkazu za účelem umělého vytvoření prostoru pro úvahu nad výší trestu v případném následném řízení. Zavedení předmětné zásady do tohoto řízení se tak zdá být na úkor vyšší rychlosti, hospodárnosti a jednoduchosti správního řízení; tedy na úkor samotného smyslu institutu příkazu.

²⁸² K tomu podrobně viz kapitola 4.1.2.

²⁸³ Viz kapitola 4.2.3.

²⁸⁴ Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 395.

²⁸⁵ ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigórní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek, s. 137.

Taková konstrukce se zdá být nekoncepční tím spíš, když podle již zmíněné judikatury²⁸⁶ se zásada zákazu reformace *in peius* neuplatní v novém řízení po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu.

Taktéž tato omezuje správní orgán něčím, co vlastně už neexistuje, co již bylo (*ex lege*) zrušeno.²⁸⁷

A konečně, předmětná zásada se neuplatní ani v příkazu a následném hlavním líčení po zrušení příkazu v trestním řízení. Přitom podle mého názoru neexistuje rozumný důvod, proč by ve správním trestání, ve kterém se projednávají zpravidla méně závažná protiprávní jednání, měl být obviněný chráněn více než v oblasti trestního práva.

V souvislosti s výše uvedenou kritikou²⁸⁸ týkající se neuplatnění zásady zákazu reformace *in peius* v tomto řízení v oblasti soudního trestání bych navíc znovu zdůraznila, že příkaz ve správním řízení na rozdíl od trestního řízení musí obsahovat odůvodnění, je-li prvním úkonem v řízení.²⁸⁹ Z tohoto důvodu je možné odůvodnění nově vydaného rozhodnutí konfrontovat s odůvodněním zrušeného příkazu, což umožňuje efektivní kontrolu správního orgánu účastníky řízení, odvolacím správním orgánem i správními soudy v případě podání správní žaloby proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že důvody²⁹⁰ pro takřka absolutní vázanost správního orgánu druhem a výměrou správního trestu uloženého příkazem nepřeváží nevýhody, které s sebou aplikace zásady zákazu reformace *in peius* v tomto řízení nese. Potenciální excesy správních orgánů v tomto směru navíc vylučují požadavky odůvodnění rozhodnutí (včetně příkazu), zákazu libovůle a konečný strážce zákonnosti - správní soudy.

Druhým zásadním problémem potom zůstává (ne)možnost aplikace prolomení této zásady podle § 90 odst. 3 správního řádu v přestupkovém řízení i vzhledem k výrokům, které § 98 odst. 2 přestupkového zákona zakazuje změnit v neprospěch obviněného. Jinými slovy otázka, zda správní orgán může tyto výroky změnit v neprospěch obviněného v případech, kdy

²⁸⁶ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS.

²⁸⁷ Srov. § 150 odst. 3 správního řádu.

²⁸⁸ Viz kapitola 6.2.

²⁸⁹ Srov. § 150 odst. 1 správního řádu.

²⁹⁰ Resp. důvod - efektivní zajištění práva obviněného na opravný prostředek.

odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, nebo pokud dojde k závěru, že je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.²⁹¹

Domnívám se, že zásada zákazu reformace *in peius* jako každá jiná není absolutní a nemá *a priori* přednost před ostatními. Vzniklá kolize principů a hodnot by se v ideálním případě měla řešit důsledně individuálně, vzhledem ke všem konkrétním okolnostem, nikoliv zákonodárcovou absolutizací jednoho principu nad ostatními. Příliš široce pojaté (absolutní) zásadě zákazu reformace *in peius* je totiž „obětována“ zásada materiální pravdy, účel správního řízení a potenciálně i práva dalších osob (např. poškozených).²⁹²

Rovněž vzhledem k neexistenci institutu státního zástupce v přestupkovém řízení, který by mohl podat odvolání v neprospěch obviněného a hájit tak veřejný zájem, plně souhlasím s Práškovou, že „je třeba rozsah a obsah zásady reformace *in peius* v řízení o přestupcích velmi vážít, protože zde nepochybně bude slabší a omezenější uplatnění“.²⁹³

Slabší a omezenější uplatnění předmětné zásady ve správním trestání než v oblasti trestního práva je rovněž v souladu s koncepcí Musila, podle které se ve správním trestání lze spokojit i s jednoduššími a méně formálními postupy, neboť práva obviněných jsou plně zaručeny v následně možném řízení před správními soudy.²⁹⁴

Tento závěr platí podle mého názoru tím spíše vzhledem k neexistenci ústavní roviny předmětné zásady²⁹⁵ a skutečnosti, že není nezbytnou podmínkou práva na spravedlivý proces podle Úmluvy.²⁹⁶ Rovněž lze přihlédnout k tomu, že právní řády některých jiných států zákaz reformace *in peius* ve správním trestání vůbec neznají.²⁹⁷

²⁹¹ K tomu podrobně viz kapitola 4.3.

²⁹² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 413; k tomu obdobně: „Pri bezvýhradnej akceptácii zásady *reformatio in peius* by odvolacie konanie by stratilo svoje „rácio“ a nastal by stav, ktorý je v rozpore s požiadavkou zdravého rozumu a je nezlučiteľný s princípmi právneho štátu, v ktorých je implikovaná aj požiadavka spravodlivosti.“ (DUDOR, Ladislav; ANDOROVÁ, Petra. Niekoľko úvah k uplatňovaniu zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní, In *Princípy trestania a správne delikty*, s. 20).

²⁹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 414.

²⁹⁴ MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání, In *O veřejné správě*, s. 70; obdobně PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 23.

²⁹⁵ Viz kapitola 2.1.

²⁹⁶ Viz kapitola 2.2.1.

²⁹⁷ Viz kapitola 7.

Jak bylo podrobně rozebráno výše,²⁹⁸ možnost prolomení zásady zákazu reformace *in peius* pro rozpor s právními předpisy nebo s jiným veřejným zájmem představuje důležitou „únikovou cestu“ v situacích, ve kterých prvoinstanční správní orgán selže, neboť odvolacímu správnímu orgánu umožňují závažná pochybení první instance napravit. Podle Práškové navíc v případě takového „*excesu*“ prvoinstančního správního orgánu obviněný ani nemůže být „v dobré víře v definitivnost uloženého správního trestu“²⁹⁹, a proto tím nemůže být dotčeno jeho legitimní očekávání.³⁰⁰

V případě, kdy se odvolá rovněž jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy obviněného, zase není dodržen základní předpoklad aplikace předmětné zásady – tedy že řízení o opravném prostředku je vedeno pouze ve prospěch odvolatele (obviněného).³⁰¹ Z tohoto důvodu podle mého názoru odvolací orgán může v takové situaci změnit v neprospěch obviněného též výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v souladu s § 90 odst. 3 správního řádu.³⁰²

Z těchto důvodů dospívám k závěru, že je v odvolacím přestupkovém řízení ve výjimečných případech (pokud bylo zcela zjevně rozhodnuto v rozporu s právními předpisy, byl pomínut jiný nezadatelný veřejný zájem,³⁰³ nebo se odvolal rovněž jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy obviněného³⁰⁴) možné zásadu zákazu reformace *in peius* prolomit též vzhledem k výrokům, které § 98 odst. 2 přestupkového zákona zakazuje změnit v neprospěch obviněného.

Domnívám se, že zásada zákazu *reformatio in peius* má ve správním trestání své nezastupitelné místo. Je ovšem nezbytné ji neabsolutizovat a jasně nastavit smysluplná kritéria, ve kterých případech se neuplatní. Toho nová právní úprava podle mého názoru nedosáhla. Jsem však přesvědčena, že výše vymezené nedostatky lze (pragmaticky) interpretačními metodami s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů napravit.

²⁹⁸ Viz kapitola 4.2.3.

²⁹⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 414.

³⁰⁰ *Ibid.*, s. 414.

³⁰¹ Viz kapitola 1.2.

³⁰² Obdobně JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 893.

³⁰³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, s. 414.

³⁰⁴ Viz JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 893.

Seznam pramenů a literatury

A) Prameny

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Zákon č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a některé další zákony

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)

Mezinárodní smlouvy

Listina základních práv a svobod Evropské Unie, publikovaná v Úředním věstníku Evropské Unie pod č. C 326/391

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.

Protokol č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaný jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.

Zahraniční právní předpisy

Code de justice administrative (Soudní řád správní), ve znění ke dni 1. 4. 2019, dostupné na <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>

Code des relations entre le public et l'administration (Zákon o vztazích mezi veřejností a správními orgány), ve znění ke dni 1. 3. 2019, dostupné na <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350>

Ordnungswidrigkeitengesetz (Přestupkový zákon) ve znění ke dni 27. 8. 2017, dostupné v anglickém překladu na https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/

Verwaltungsgerichtsordnung (Soudní řád správní), ve znění ke dni 10. 10. 2013, dostupné v anglickém překladu na http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/

Grondwet van Nederland (Ústava Nizozemského království), ve znění ke dni 18. 10. 2012, dostupné v anglickém překladu na <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>

Algemene Wet Bestuursrecht (Správní řád), ve znění ke dni 28. 3. 2013, dostupné v anglickém překladu na <https://www.acm.nl/en/publications/publication/15446/Dutch-General-Administrative-Law-Act>

Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, dostupné na <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-372>

Důvodové zprávy a jiné tisky

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích [Dostupná online v Beck-online]

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [Dostupná online v Beck-online]

Sněmovní tisk č. 555/5, Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=5>

Sněmovní tisk č. 555/6, Usnesení ústavněprávního výboru k tisku č. 555/0, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=6>

Ostatní

Výroční zpráva veřejného ochránce práv za rok 2018, sp. zn. 18/2019/S, dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6796>

Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, s. 1, dostupný na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Soudní rozhodnutí

Ústavní soud ČR

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 670/05, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. N 88/41 SbNU 127

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 304/04, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. N 117/41 SbNU 469

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, publikované ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. U 1/52 SbNU 743

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. III ÚS 39/09

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 525/15, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. N 210/83 SbNU 341

Nejvyšší správní soud ČR

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001-72, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 190/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005-55, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1338/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 56/2006-101, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, č. j. 6 As 63/2006-101, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 26/2008-69, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2247/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 1 As 75/2012-76, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2728/2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 80/2013-38, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014-32, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3551/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50, dostupný na www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3837/2019

Nejvyšší soud ČR

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 7. 1998, č. j. 5 Tz 57/98, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS pod č. 22/1999 Sb. rozh. tr.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 5 Tdo 1308/2008, dostupné na www.nssoud.cz

Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 1. 2013, č. j. Tpjn 303/2012, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS pod č. 21/2013 Sb. rozh. tr.

Evropský soud pro lidská práva

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/7, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, Kadubec proti Slovensku, č. 27061/95, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, Lauko proti Slovensku, č. 26138/95, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 12. 2002, A. proti Velké Británii, č. 35373/97, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne ze dne 8. 6. 2010, Alkes proti Turecku (No. 2), č. 16047/04, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 4. 2012, Janowiec a ostatní proti Rusku, č. 55508/07 a 29520/09, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 10. 2013, Janowiec a ostatní proti Rusku, č. 55508/07 a 29520/09, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 6. 2015, Kuokkanen a Johannesdahl proti Finsku, č. 38147/12, dostupné na www.hudoc.echr.coe.int

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 6. 2015, Ruslan Yakovenko proti Ukrajině, č. 5425/11, dostupný na www.hudoc.echr.coe.int

Nižší soudní instance

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996 č. j. 6 A 4/95-29, dostupný na www.beck-online.cz

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2016, č. j. 48 A 20/2014-62, dostupný na www.beck-online.cz

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2237/2011

Zahraniční soudní rozhodnutí

Nález Ústavného soudu SR ze dne 13. 1. 2016, sp. zn. I. ÚS 505/2015, dostupné na <http://merit.slv.cz/I.US505/2015>

Rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 9. 6. 2015, sp. zn. 3Sžpu/1/2013, dostupné na <http://merit.slv.cz/3Szhpu/1/2013>

Rozhodnutí Conseil d'État ze dne 17. 2. 1950 ve věci Dame Lamotte, č. 86949, dostupné na <http://www.conseil-etat.fr/>

Rozhodnutí Conseil d'État ze dne 6. 1. 1995, ve věci Assemblée territoriale de la Polynésie française v Haut-commissaire de la République en Polynésie française, č. 152654, dostupné na <http://www.conseil-etat.fr/>

Rozhodnutí Supreme Court ze dne 27. 11. 2013, ve věci Zoumbas v Secretary of State for the Home Department, [2013] UKSC 74, [2013] 1 WLR 3690, dostupné na <https://www.supremecourt.uk>

Rozhodnutí House of Lords ze dne 2. 4. 1998, ve věci Boddington v British Transport Police, [1999] 2 AC 143 (HL), dostupné na <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldjudgmt/jd980402/bodd01.htm>

Rozhodnutí House of Lords ze dne 6. 2. 1992, ve věci Roy v Kensington and Chelsea Family Practitioner Committee, [1992] 1 AC 624, dostupné na <https://www.ilaw.com/ilaw/doc/view.htm?id=304715>

B) Literatura

Komentáře, monografie a učebnice

BOHADLO, David; POTĚŠIL, Lukáš; POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1. [Dostupné online v Beck-online]

ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů: podle právního stavu k 1. 10. 2004*. 12. vydání. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-508-7.

DRAŠTÍK, Antonín; FENYKL, Jaroslav a kolektiv. *Trestní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-600-7. [Dostupné online v ASPI]

FIALA, Zdeněk a kolektiv. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-219-6.

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

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7598-168-4 (reprint původního vydání z roku 1934)

HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kolektiv. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.

JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo procesní*. 5. vydání podle stavu k 1. 3. 2018. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-278-3.

JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-479-7.

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4. [Dostupné online v Beck-online]

JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5. [Dostupné online v Beck-online]

JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1. [Dostupné online v Beck-online]

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.

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

MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 9788075021007.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.

POTĚŠIL, Lukáš a kolektiv. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5. [Dostupné online v Beck-online]

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2017*. 3. vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní právo procesní*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-496-4.

ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-465-0. [Dostupné online v Beck-online]

ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7.

VANTUCH, Pavel. *Obhajoba obviněného*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN: 978-80-7400-321-9.

VEDRAL, Jiří. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-36-0.

Články ve sborníku

KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním, In *O veřejné správě*. V Praze: Karolinum, 2010, ISBN 978-80-246-1788-6.

MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád = Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9.

MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání, In *O veřejné správě*. V Praze: Karolinum, 2010, ISBN 978-80-246-1788-6.

PRÁŠKOVÁ, Hana. Nový správní řád a řízení o správních deliktech. In *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád = Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9.

ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád = Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9.

Články v periodiku

LANGER, Petr. Uplatnění zákazu Reformationis in peius v odvolacím řízení. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, č. 11, s. 201 [Dostupné online v Beck-online]

MATES, Pavel; PIPEK, Jiří. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, č. 11, s. 437 [Dostupné online v Beck-online]

MATES, Pavel: Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, č. 18, s. 671 [Dostupné online v Beck-online]

MATES, Pavel. Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuse. *Právní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2011, č. 11, s. 237 [Dostupné online v Beck-online]

MATES, Pavel. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, č. 4, s. 87 [Dostupné online v Beck-online]

PODHRÁZSKÝ, Milan. Aplikace zásady zákazu reformationis in peius ve správním a přestupkovém řízení. *Soudní rozhledy*. Praha, 2017, č. 6, s. 197-199

VOČKA, Vladimír. Problematika právní úpravy a trestněprocesní praxe principu zákazu reformace in peius. *Trestněprávní revue*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, č. 7, s. 201 [Dostupné online v Beck-online]

Akademické práce

ŠELLENG, Dalibor, 2015. *Trestní příkaz*. Praha. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek.

Zahraniční literatura

BREEN, Emmanuel. Country Analysis – France. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, ISBN 978-1-78068-136-8.

DANNECKER, Gerhard. Country Analysis – Germany. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, ISBN 978-1-78068-136-8.

DE MOOR-VAN VUGHT, Adrienne. Administrative sanctions in EU law. In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, ISBN 978-1-78068-136-8.

DUDOR, Ladislav; ANDOROVÁ, Petra. Niekoľko úvah k uplatňovaniu zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní, In *Princípy trestania a správne delikty*. Trnava, 2016. Dostupné z <http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2017/03/EPOS-Principy-trestania-a-spravne-delikty.pdf>

ELIANTONIO, Mariolina. *Organisation of judicial review in administrative matters and intra-administrative objection procedure*, In Comparative Administrative Law Reader 2018/2019, Maastricht University Faculty of Law, European Law School

ELIANTONIO, Mariolina; GRASHOF, Franziska. *Types of administrative action and corresponding review*, In Comparative Administrative Law Reader 2018/2019, Maastricht University Faculty of Law, European Law School

HERKE, Csongor; TÓTH, Csenge D. The prohibition of reformatio in peius in the light of the principle of fair procedure. *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)* [online]. 2013, č. 3, s. 92-98. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://thejournalofbusiness.org/index.php/site/article/view/58>

JANSEN, Oswald. *Country Analysis – the Netherlands*, In JANSEN, Oswald. *Administrative sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, ISBN 978-1-78068-136-8.

McELDOWNEY, John. Country Analysis – United Kingdom, In JANSEN, Oswald: *Administrative sanctions in the European Union*, Cambridge: Intersentia, 2013, ISBN 978-1-78068-136-8.

PERROUND, Thomas. *Constitutional structure and basic characteristics of the legal systems examined (concerning judicial review)*. In *Comparative Administrative Law Reader 2018/2019*, Maastricht University Faculty of Law, European Law School

SANZ CABALLERO, Susana. How Could It Go So Wrong? Reformatio in Peius before the Grand Chamber of the ECtHR in the Case Janowiec and Others v. Russia (or Polish Collective Memory Deceived in Strasbourg) (July 28, 2014). *Polish Yearbook of International Law*, [online]. 2013, č. 33, s. 265. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2473115> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2473115>

World Bank. *Pre-trial Procedures in Administrative Justice Proceedings in England and Wales, France, Germany and the Netherlands: A Comparative Study with a View to the Possible Development of Pre Trial Procedures in Administrative Law in Turkey*. [online]. 2010, [cit. 2019-03-11]. Dostupné z <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2992>

Resumé

Tato diplomová práce se zabývá novodobým vývojem existence a působnosti zásady zákazu *reformationis in peius* v oblasti správního trestání, konkrétně v oblasti přestupků a bývalých tzv. jiných správních deliktů. Ačkoliv zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich odstranil dosavadní nežádoucí a kritizovanou „*dvojkolejnost*“ aplikace zákazu reformace *in peius* v řízení o přestupcích a bývalých jiných správních deliktech, otázky a problémy týkající se předmětné zásady dále přetrvávají; v určitém směru nová právní úprava dosavadní situaci dokonce ztížila. Hlavním cílem této práce je proto kritická analýza nové právní úpravy zásady zákazu reformace *in peius* podle tohoto zákona a jejího dopadu do správní praxe.

Práce je systematicky rozdělena do sedmi kapitol. V první kapitole jsou vyložena obecná teoretická východiska této zásady jako pojmu a v následující části je popsán její ústavní základ, včetně jejího mezinárodního zakotvení. V třetí kapitole je podrobně rozebrán vývoj této zásady na území České republiky. Postupně je popisován a komentován obsah, rozsah a dosah předmětné zásady s ohledem na závěry judikatury i odborné literatury v řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a dále v řízení o tzv. jiných správních deliktech, a to před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a rovněž po jeho účinnosti. Důraz je následně ve čtvrté kapitole kladen na popis a analýzu současné právní úpravy podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a vytyčení změn a rozdílů oproti dosavadní úpravě. Pátá kapitola pojednává o úpravě předmětné zásady v řízeních o disciplinárních deliktech a pořádkových správních deliktech. V šesté kapitole je stručně nastíněna současná trestněprávní úprava předmětné zásady s důrazem na rozdíly oproti její úpravě ve správním právu trestním. Následující sedmá kapitola užívá komparativní metody pro současně zakotvení zásady zákazu reformace *in peius* ve vybraných evropských státech.

Závěr je věnován shrnutí kritických úvah týkajících se současné právní úpravy, zejména s ohledem na její praktické důsledky do správní praxe. Přes přivítání unifikace uplatnění předmětné zásady v oblasti správního trestání přestupků a jiných správních deliktů je v této souvislosti vytykáno zejména zavedení předmětné zásady v rámci příkazu, resp. následného řízení po zrušení příkazu v důsledku podání odporu a problematická (ne)možnost aplikace prolomení této zásady podle § 90 odst. 3 správního řádu v přestupkovém řízení.

Summary

This master's thesis deals with the modern development of the prohibition of *reformationis in peius* principle in the area of administrative punitive law, in particular in the area of administrative offenses. Although Act No. 250/2016 Coll. has removed the undesirable and criticized “*double-track*” application of the prohibition of *reformatio in peius* in the area of administrative punitive law, other difficulties related to the principle in question have not completely disappeared; on the contrary, new legislation has made the situation more difficult in some respect. The main aim of the thesis is to critically analyse this principle in light of the new Act No. 250/2016 Coll. and to assess the impact of the new Act on the administrative practice.

The thesis is systematically divided into seven chapters. The first chapter explains general theoretical questions related to the principle in question. The following section describes its constitutional and international basis. The third chapter thoroughly examines the modern development of this principle in the Czech Republic. The content and scope of the prohibition of *reformatio in peius* in proceedings under Act No. 200/1990 Coll. And in proceedings under Act No. 500/2004 Coll. are being analysed with regard to the conclusions provided by legal academia and case law. The fourth chapter addresses the current legislation under Act No. 250/2016 Coll. and emphasizes the changes which have been brought by this Act. The fifth chapter describes the application of the principle in question in the area of other administrative-punitive proceedings. The sixth chapter sheds some light on the principle in question in the area of criminal law. The following seventh chapter applies the comparative method to analyse the principle of prohibition of *reformationis in peius* in selected European states.

The conclusion summarizes critical thoughts of the author related to current legislation of the principle, especially with regard to practical implications for administrative practice. Despite the general benefits of the unification of this principle in the area of administrative punitive law, the author points out few shortcomings. In this respect, the application of this principle in the proceedings following after cancellation of the penal (administrative) order and a problematic application of § 90 (3) of Act No. 500/2004 Coll. is being criticised.

Název práce v anglickém jazyce

The prohibition of *reformatio in peius* in the area of administrative punitive law

Key Words

administrative punitive law / administrative sanctions / administrative offences / prohibition of *reformatio in peius* / prohibition of detriment

Klíčová slova

správní právo trestní / správní trestání / přestupky / zákaz *reformatio in peius* / zákaz změny k horšímu