

PRÁVNICKÁ FAKULTA

MASARYKOVY UNIVERZITY

SPRÁVNÍ PRÁVO A PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

KATEDRA SPRÁVNÍ VĚDY A SPRÁVNÍHO PRÁVA



DISERTAČNÍ PRÁCE

**MODERAČNÍ PRÁVO SOUDU
VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ**

Nikola Jílková

2019/2020

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: „*Moderační právo soudu ve správním soudnictví*“ zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

.....

Mgr. Nikola Jílková

Non scholae, sed vitae discimus.“

(„Neučíme se pro školu, ale pro život“)

Seneca

Na tomto místě bych ráda poděkovala mé rodině a přátelům nejen za trpělivost a neutuchající podporu během studia, ale i při samotném sepisování této odborné práce. Vlastní poděkování patří ale především JUDr. Lukáši Potěšilovi, Ph.D., mému školiteli a mentorovi celého mého doktorského studia, a to nejen za cenné rady, odborné komentáře ke studiu či k disertační práci, ale především za odpovědné a lidské vedení i jeho pečlivý přístup během celého mého doktorského studia. Děkuji i za společné zahraniční projekty, díky kterým jsme dnes o krok blíže poznání, i za jeho oponentní názory, kterými se mě vždy snažil motivovat a posouvat kupředu. Za to vše mu dnes upřímně děkuji!

Vlastní poděkování si zaslouží rovněž i další členové Katedry správní vědy a správního práva a Katedry práva životního prostředí, na které v poděkování mnohdy nezbývá takový prostor, jaký by si zasloužili. Jmenovitě bych pak chtěla poděkovat zejména panu profesoru Průchovi nejen za společné diskuse, ale i za jeho poznatky, které bych ani z knih nezískala, paní docentce Skulové za její energii, se kterou vnáší nové pohledy do problematiky správního uvážení přiměřenosti trestů, doktoru Bražinovi za jeho přátelskou i odbornou pomoc při studiích a rovněž docentkám Jančářové a Průchové za jejich vítané poznatky k nyní zkoumané problematice i z dalších úhlů pohledu.

Konečně tímto děkuji Masarykové univerzitě, mé *alma mater*!

Za to, že mi v průběhu studia umožnila získávat další poznatky na zahraničních školách a konferencích, zejména v Oxfordu, Lisabonu či Haagu, na základě kterých se mi v mnohém otevřely oči a mohla jsem své poznatky korigovat znalostmi a zkušenostmi zahraničních kolegů.

In memoriam Standovi Kadečkovi

Abstrakt

Předmětem disertační práce je institut moderačního práva, jež nachází své místo, vedle dalších odvětví práva soukromého (např. v civilním soudnictví) a práva veřejného (např. v trestním či správním soudnictví). Disertační práce je členěna do osmi částí. První část je věnována obecným východiskům moderačního práva, se zaměřením na právo na přístup k soudu ve správním soudnictví a na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které dávají teoretický základ moderačnímu právu. Dále se tato část práce zaměří na rozsah a limity pravomoci soudu při kontrole rozhodnutí o správních trestech a na vlastní základy požadavku přiměřenosti správního trestu. V druhé části práce je analyzován pojem moderace. Pokračováno je výkladem vlastního účelu a systematiky moderačního práva ve správním soudnictví, a to i s přihlédnutím k posuzování tohoto účelu ze strany správních soudů. Třetí část práce se věnuje jednotlivým zákonem stanoveným podmínkám, za kterých může být přistoupeno k aplikaci moderačního práva správními soudy, a to včetně kritické analýzy těchto podmínek. Pozornost je zaměřena rovněž na soudní výklad těchto podmínek, který nezřídka upřesňuje či doplňuje zákonem stanovené podmínky, čímž předurčuje úspěšnost návrhu na moderaci ze strany navrhovatele. Pátá část kriticky analyzuje procesní podmínky a postupy soudů v případě, že v řízení před soudem bude vznesen návrh na moderaci. Šestá kapitola představuje čtenářům vybrané v minulosti navržené důvody pro moderaci a závěr soudu v otázce jejich akceptování z hlediska moderace. Sedmá kapitola se věnuje otázce vlivu kodifikace správního trestání v přístupu soudů k posuzování přiměřenosti trestu. Tato disertační práce, vedle vlastního závěru, obsahuje v každé části shrnutí zejména problematických aspektů ve vztahu k moderačnímu právu, ke kterým jsou následně v osmé kapitole nabídnuty vlastní návrhy *de lege ferenda*, a to i s přihlédnutím k zahraničním právním úpravám.

Klíčová slova

Moderační právo; princip úplné apelace; přiměřenost správního trestu; Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; Evropský soud pro lidská práva; správní soudnictví; správní a soudní uvážení; správní trest; zjevná nepřiměřenost; žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

Abstract

The subject of my dissertation thesis is based on the institute of moderation right of courts, with its application areas including, apart from other branches of private law (such as civil justice) and public law (such as criminal justice), the area of administrative justice. The dissertation thesis consists of eight parts. Part one defines general principles of the mentioned moderation right of courts, with a focus on the right of access to court in administrative justice, and on Article 6 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as the theoretical basis of moderation right of courts. The first part continues with a consideration of the scope and limits of court powers when they review decisions on administrative penalties and the very essentials of the requirement for proportionality of administrative penalty. Part two begins with an analysis of the moderation notion and goes on to explain the purpose proper and the system of the moderation right of courts in administrative justice, with a consideration on how this purpose is seen by administrative courts themselves. Part three describes the individual legislatively defined conditions under which the moderation right may be applied by administrative courts, including a critical analysis of these conditions. Attention is then paid to the judicial interpretation of the conditions, often *précising* or extending the terms defined by the legislation, thus predetermining success of the party placing the proposal for moderation. Part five represents a critical analysis of the procedural conditions and ways the courts may act when a proposal for moderation is raised in the course of a hearing. Part six presents selected in the past the proposed reasons for moderation and the conclusion of the court of their acceptance from the point of view of moderation. The part seven deals with the question of the impact of codification of administrative punishment in the approach of the courts to the assessment of the proportionality of the sentence. In addition to the final conclusion every part of this dissertation includes a final summary, especially of the problematic aspects related to the moderation right of courts. The eighth chapter offers proposals *de lege ferenda* to these aspects, also with consideration of selected approaches of foreign legal systems to these issues.

Key words

Moderation right; full-jurisdiction; proportionality of administrative sanction; European Convention on Human Rights; European Court of Human Rights; administrative justice; administrative and judicial discretion; administrative sanction; manifestly disproportionate; action against the administrative decision.

Použité zkratky

Moderační právo	Moderační právo ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS. Bude-li se v této práci pojednáváno o moderačním právu dle jiného právního předpisu, bude výraz „moderační právo“ doplněn specifickým označením nebo připojením předpisu, ze kterého toto právo vyplývá, či jinak oddělen v rámci kontextu.
SŘS/ soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
SPZ/ starý přestupkový zákon	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017
TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.)
PZ	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
Důvodová zpráva k SŘS	Parlament České republiky. Sněmovní tisk 1080/0, část. 1/2, Vládní návrh soudního řádu správního [online]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0
Důvodová zpráva k PZ	Parlament České republiky. Sněmovní tisk 555/0, část. 1/2, Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚS	Ústavní soud ČR
KS/MS	Krajský soud/Městský soud
CE/ Conseil d'État	Conseil d'État (francouzská Státní rada založená již v roce 1799 Napoleonem Bonapartem s úkoly francouzského nejvyššího správního soudu i jako poradního orgánu vlády)

Obsah

Úvod	14
1.1. Obecně ke zkoumané problematice.....	14
1.2. Hypotéza, výzkumné otázky a cíle práce	17
1.3. Metody disertační práce	19
2. Moderační právo – teoretická východiska	21
2.1. Správní soudnictví jako forma kontroly veřejné správy	21
2.2. Požadavky čl. 6 Úmluvy a tzv. Engelova kritéria	26
2.3. Princip plné jurisdikce.....	31
2.4. Význam správního soudnictví ve správním trestání	35
2.5. Princip proporcionality a jeho význam ve vztahu k trestání	39
2.6. Správní tresty a principy ukládání trestů.....	42
2.7. Přiměřený trest a soudní přezkum správní úvahy o něm.....	46
2.8. Shrnutí teoretických východisek práce	54
3. Moderační právo – definice, účel, postavení.....	56
3.1. Definice moderačního práva	56
3.2. Účel moderačního práva	59
3.3. Postavení moderačního práva v systému práva.....	64
3.4. Shrnutí.....	66
4. Moderační právo – podmínky pro aplikaci	68
4.1. Správní rozhodnutí o správním deliktu	70
4.2. Uložený trest za správní delikt.....	71
4.2.1. Napomenutí	74
4.2.2. Pokuta.....	75
4.2.3. Propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.....	77
4.2.4. Zákaz činnosti	77
4.2.5. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku	79
4.2.6. Sankce za disciplinární a kárné správní delikty	81
4.2.7. Pořádková pokuta.....	83
4.2.8. Penále v daňovém řízení	84
4.2.9. Další sankční opatření vyloučené z možnosti moderace.....	87
4.3. Zjevně nepřiměřená výše trestu	88
4.4. Shrnutí.....	96
5. Moderační právo – procesní náležitosti a postupy soudu.....	99
5.1. Existence správní žaloby a aktivní legitimace	99
5.2. Vyčerpání opravných prostředků	101
5.3. Žalobní návrh aktivně legitimovaného žalobce a petit.....	103

5.4.	Vyloučení možnosti postupu dle § 78 odst. 1 SŘS	108
5.5.	Časový okamžik posuzování skutkového a právního stavu	110
5.6.	Dokazování.....	113
5.7.	Soudní uvážení a odůvodnění rozsahu moderace trestu.....	114
5.8.	Podoby rozhodnutí o návrhu na moderaci a výrok.....	117
5.8.1.	Upuštění od trestu.....	119
5.8.2.	Snížení trestu v mezích zákonem dovolených.....	121
5.9.	Náhrada nákladů soudního řízení při aplikaci moderace.....	122
5.10.	Nejvyšší správní soud a moderační právo	127
6.	Moderační právo <i>de lege applicata</i>	133
6.1.	Akceptované důvody pro moderaci.....	133
6.1.1.	Nesprávné posouzení míry zavinění obviněné	133
6.1.2.	Retroaktivita <i>in mitius</i> /ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny)	135
6.1.3.	Nenulová dolní hranice sazby	139
6.1.4.	Kritéria vztahující se k osobě pachatele, zejména pak jeho majetkové poměry	140
6.1.5.	Likvidační trest.....	141
6.1.6.	Další polehčující okolnosti	143
6.1.7.	Trestání dvakrát za tutéž věc	144
6.1.8.	Snížení trestu či jeho upuštění za udání	145
6.1.9.	Nepřiměřená délka řízení	146
6.2.	Neakceptovatelné důvody pro moderaci	149
6.2.1.	Nejednoznačnost výkladu aplikovaného právního ustanovení.....	149
6.2.2.	Pokuta do 6% horní hranice	151
6.2.3.	Osobní a majetkové poměry zjištěné v soudním řízení.....	152
6.2.4.	Důvody seznatelné ze správního spisu	153
6.2.5.	Nemravnost či nespravedlnost pokuty.....	153
6.2.6.	Současné vysoké soukromoprávní závazky	153
6.3.	Jiné návrhy moderace	154
6.4.	Shrnutí	158
7.	Vliv kodifikace správního trestání na moderační právo.....	159
8.	Právní úprava moderačního práva <i>de lege ferenda</i>.....	163
9.	Závěr.....	166
10.	Seznam použité literatury	170
	Monografie	170
	Odborné články, příspěvky ve sbornících	172
	Zahraniční.....	173
	Judikatura	175

a) Ústavního soudu.....	175
b) Nejvyššího soudu	176
c) Nejvyššího správního soudu	176
d) Vrchního soudu	179
e) Evropský soud pro lidská práva	179
f) Zahranických soudů	181
g) Ostatních soudů.....	182
Právní předpisy	183
Jiné zdroje	185

Úvod

1.1. Obecně ke zkoumané problematice

Moderační právo v řízení o správní žalobě dle § 65 odst. 3 SŘS ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS se považuje za zcela mimořádné oprávnění správních soudů, kterým mohou změnit na návrh žalobce výši správním orgánem uloženého trestu za spáchaný správní delikt, a to v případě, že ten byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Správní soudy při moderaci svým rozsudkem nahrazují správní uvážení uvážením soudním¹ a mohou tak učinit výlučně ve prospěch obviněného.

Mimořádnost tohoto práva bývá odůvodňována skutečností, že tímto postupem soud může překonat tradiční pojetí subsidiárního soudního přezkumu a oddělení správního soudnictví od veřejné správy², neboť správní soudnictví je historicky postaveno na převažujícím kasačním principu. Na základě tohoto principu správní soudy (oproti principu reviznímu či apelačnímu) zpravidla nemohou zasahovat do činnosti veřejné správy a v případě zjištěné nezákonnosti mohou rozhodnutí pouze zrušit a věc vrátit zpět k dalšímu řízení. Z tohoto pravidla existuje několik výjimek³ a jedním z nich je právě moderační právo, které je založeno na principu apelačním.⁴

Samotný základ moderačního práva ve správním soudnictví nalzáme v tradičních zásadách humanismu a proporcionality. Zejména Cesare Beccaria měl, společně s dalšími mysliteli jako byli Voltaire, Montesquieu či Bentham, významný podíl na tom, že se v širším společenském a politickém diskursu a následně i v konkrétní legislativní praxi většiny států západního světa postupně začaly prosazovat principy legality, proporcionality, humanity a dalších. To mělo vliv i na posilování role proporcionality trestu a na posílení významu institutu „*pardon*“. Ačkoliv je tento výraz dnes užíván spíše

¹ Dle Nejvyššího správního soudu: „*Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudem ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderace je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc.*“ Srovnej rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č.j. 7 As 81/2014 – 35.

² POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L.; BRUS, M.; HLOUCH, L; RIGEL, F.; ŠIMÍČEK, V. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 728.

³ První výjimka z kasačního přístupu správního soudu je upravena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v § 16 odst. 5. Dle tohoto ustanovení správní soud vedle zrušení rozhodnutí o odvolání potvrzující odmítnutí žádosti o poskytnutí informace současně může na návrh žalobce nařídit povinnému orgánu požadované informace poskytnout, čímž sám zasahuje do činnosti veřejné správy. Další výjimkou je moderační právo ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS, jež je předmětem této práce. Kasační princip je rovněž výrazně modifikován v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, v žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, či v řízení ve věcech tzv. volebního soudnictví. Blíže viz POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 728.

⁴ K tomuto principu blíže PŮRY, S.; STAVINHOVÁ, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník* [online]. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009 [cit. 2020-02-14]. Dostupný v právním informačním systému www.beck-online.cz.

již v jiném významu, původně institut pardon umožňoval odpouštění trestu a ve své nejsilnější podobě je známý do dnes jako amnestie z původního výrazu „*amnestia*“.⁵

Obdoba odpouštění trestu je dnes uznávána na základě aplikování stěžejních trestních principů i ve správním soudnictví, a to jako upuštění od správního trestu. Ačkoliv oba tyto instituty můžeme považovat za vzdálené příbuzné, jejich aplikace se nejen z hlediska institucionálního svěřeni, v mnohém liší.

Moderační právo jako zvláštní pravomoc správních soudů začlenil zákonodárce do české právní úpravy ode dne 1. 1. 2003. S účinností soudního řádu správního došlo k zásadnímu rozšíření pravomoci správních soudů, jak v možnosti kontrolovat správní uvážení ve správním trestání, tak byla do zákona začleněna nová pravomoc moderovat výrok správního rozhodnutí o trestu a nahradit jej výrokem soudním ukládající namísto správního orgánu trest přiměřený. Důvodová zpráva k SŘS ve vztahu k této zásadní změně doplňovala, že v některých případech i se značnou rezervou jsou tímto naplněny požadavky Úmluvy, a to zejména otevření volného správního uvážení soudnímu přezkoumání v daleko větším rozsahu, než podle předchozí právní úpravy představované částí V. OSŘ.⁶

Ustanovení § 65 odst. 3 SŘS vymezuje žalobní návrh v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí následovně: „*Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.*“

Na zmíněný § 65 odst. 3 SŘS následně navazuje § 78 odst. 2 SŘS, který zakládá pravomoc správního soudu o tomto návrhu rozhodnout a dále upřesňuje zákonem stanovené podmínky, za jakých soudy mohou k moderaci přistoupit. Dle § 78 odst. 2 SŘS platí, že: „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“

Uvedená ustanovení ve svém spojení dávají zákonem stanovené podmínky, na základě kterých bude správním soudem uvažováno o moderaci. Nad rámec podmínek

⁵ Blíže LEVERETT, F. P. *A New and Copious Lexicon of the Latin Language: Compiled Chiefly from the magnum totius latinitatis lexicon of facciolati and forcellini. And the German works of Scheller and Lucenemann.* [online] Boston: Harvard, 1842 [cit. 2019-02-01]. s. 186. Dostupné na: <https://books.google.cz/>.

⁶ Z hlediska kontroly správního uvážení bylo v minulosti stěžejní ustanovení § 245 odst. 2 OSŘ, ve znění účinném k 1. 1. 1992. „*U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.*“ Dle tohoto ustanovení, byly soudy oprávněny přezkoumávat jen zákonnost, nikoliv ale přiměřenost trestu.

uvedených v těchto ustanoveních, jež musí být splněny kumulativně,⁷ soudní řád správní počítá i s dalšími procesními podmínkami, které se rovněž uplatní u moderačního práva. Důvodem je, že tvrzená nepřiměřenost trestu sama o sobě předpokládá naplnění důvodů pro aktivní žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Rozsah zákonem stanovených podmínek, jakož i jejich dlouhodobé upřesňování ze strany správních soudů nakonec společně vedlo k omezení množství případů, kdy soudy v minulosti skutečně přistoupily k moderaci trestu.

Ačkoliv je tato práce pojmenovaná obecně „moderační právo ve správním soudnictví“, je důležité poukázat, že moderační právo upravené v § 65 odst. 3 SŘS ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS není jediným moderačním právem v českém právním řádu a není ani jediným moderačním právem obsaženým v soudním řádu správním. Další moderační právo soudu je upraveno v § 60 SŘS a vztahuje se k soudní moderaci výroku o náhradě nákladů řízení.⁸ Ačkoliv si tato práce, a to i z důvodu rozsahu, neklade za cíl analyzovat i toto ustanovení, má autorka za to, že se rovněž jedná o (jiné) moderační právo ve správním soudnictví, a proto je na něj vhodné upozornit. Z hlediska dalšího výkladu nelze předem vyloučit, že poznatky k tomuto ustanovení mohou být významné i pro předmět této disertační práce.

Autorka se dále v této práci koncentruje na moderační právo ve správním soudnictví vztahujícího se ke správním trestům. Přesto, nebo možná právě proto musí udržet kontinuitu s obecnějšími instituty, ze kterých téma vychází a které bude pro komplexní posouzení a přijetí odpovídajících vědeckých závěrů nutné zkoumat souběžně, neboť podobu závěrů této práce do značné míry determinují. Autorka se v první části práce zaměří na teoretická východiska moderačního práva soudu. Těmi jsou specifika a role správního soudnictví, požadavky čl. 6 Úmluvy na přezkum trestů, zejména se zaměřením na požadavek na plnou jurisdikci ze strany soudů a s tím spojené právo na přístup k soudu. Dále autorka poukáže na požadavek na proporcionalitu zásahu veřejné moci a s tímto související otázku přiměřeného trestu, který hraje významnou roli pro aplikaci moderačního práva, a to při odlišování správního trestu přiměřeného od zjevně nepřiměřeného.

⁷ Stejný názor zastává např. FIALA, Z. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 211, či ŘÍČKA, R. *Judikatorní řešení vybraných podmínek moderačního práva – zjevná nepřiměřenost trestu a moderačního práva v mezích zákonem dovolených*. [online]. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017/2018 [2020-03-01], s. 17-18.

⁸ Důvodová zpráva k SŘS uváděla k daným ustanovením v původním návrhu v § 56 - 60, § 62: „(...) Zakládá se rozsáhlá pravomoc soudu k moderování výroku o náhradě nákladů řízení, protože mnohost různých řízení činí takovou potřebu nezbytnou. Bude proto možné, aby soud přiznal právo na náhradu i tam, kde z obecné úpravy neplyne, a naopak. Pro to svědčí i dosavadní zkušenosti s přiměřeným užitím obecných ustanovení občanského soudního řádu.“

1.2. Hypotéza, výzkumné otázky a cíle práce

Při zkoumání právního institutu se nabízí nejdříve pochopit důvody a účel, které v minulosti daly podnět k začlenění tohoto mimořádného institutu do české právní úpravy. Práce se proto za využití krátké historické exkurze zaměří na okolnosti, které ovlivnily současnou podobu soudního řádu správního a tím i správního soudnictví a které zapříčinily vznik práva soudu moderovat i ve správním soudnictví.

Ústřední hypotézou této práce je, že: „*moderační právo ve správním soudnictví podle současné aplikační praxe soudů neplní původní účel, pro které bylo do českého právního řádu zařazeno*“. Vyjdeme-li totiž z teze, že moderační právo bylo začleněno do českého právního řádu z důvodu požadavků kladených čl. 6 Úmluvy vedených snahou rozšířit právo na přístup k nezávislému a nestrannému soudu i pro oblast správního trestání, tak indiciemi pro uvedenou hypotézu může být nízká četnost užití moderačního práva v soudní praxi, jakož i vlastní judikatura Nejvyššího správního soudu vykládající důvody pro moderaci trestu převážně restriktivně.

Za tímto účelem musí být nejprve analyzována samotná role správního soudnictví, resp. správních soudů, v oblasti přezkumu správního uvážení o přiměřenosti trestu za správní delikt a otázka požadavků plné jurisdikce vyžadovaná pro činnost správních soudů ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tato disertační práce proto vychází z teze, že vytvořením soudního řádu správního odpovídajícího požadavkům čl. 6 Úmluvy mělo dojít v českém právním řádu k rozšíření práva na přístup k soudu pro každého, proti komu je vedeno řízení o „*trestním obvinění*“ *largo sensu*.

Základním cílem zpracovávané disertační práce je ověření a potvrzení vydefinované hypotézy, a to zejména zodpovězením v textu uvedených výzkumných otázek. Cílem práce je navíc osvětlit a navrhnout řešení některých problematických otázek, které s moderačním právem souvisí a které nejsou judikaturou soudů či odbornou literaturou jednotně, či uspokojivě řešeny. Součástí cílů práce je na základě kritického přístupu ke zkoumané oblasti navrhnout úpravy *de lege ferenda*. Mezi vlastní cíle této práce patří zejména (1) kritické zhodnocení, jaký byl původní účel, na základě kterého bylo moderační právo zařazeno do české právní úpravy soudním řádem správním; (2) kritická analýza jednotlivých podmínek pro aplikaci moderačního práva s přihlédnutím k obdobným institutům; (3) zhodnocení, jak se soudní praxe vypořádala s možností aplikace tohoto institutu a s jednotlivými zákonnými podmínkami pro aplikaci; (4) kritické posouzení současné rozhodovací praxe s přihlédnutím k vlivu kodifikace správního trestání na moderační právo.

Současně může být neméně zajímavá a přínosná zahraniční komparace s dalšími evropskými státy, u kterých se rovněž uplatňují požadavky kladené čl. 6 Úmluvy na oblast správního trestání. V této souvislosti se proto nabízí dílčí výzkumná otázka, zda i jiné státy zahrnuly do své právní úpravy obdobu českého moderačního práva, aby se vypořádaly s právní úpravou s čl. 6 Úmluvy.

Za těchto okolností se autorka, alespoň v základním rámci pokusí své názory porovnat s odbornou literaturou či se soudní judikaturou, dávající mnohdy svůj vlastní pohled na danou problematiku a předně udávající výklad zkoumané problematiky a rozsah budoucího uplatnění moderačního práva. Ačkoliv komparace se zahraničními právními úpravami bude v této práci spíše v základním rozměru, může být jednou z výhod srovnání i vnesení nového světla na názory či postupy, které jsme doposud přijímali nekriticky.

V první části práce (druhé kapitole) se autorka zaměří na oblast správního soudnictví a jeho roli ve správním trestání, resp. na požadavek přiměřenosti trestu a (ne)možnosti jeho soudního přezkumu. Ačkoliv by tato témata byla schopna sama obsáhnout vlastní disertační práce, je alespoň základní uvedení do problematiky pro další zkoumání moderačního práva nezbytně důležité. Autorka představí nejen historické souvislosti, jež daly impuls k začlenění moderačního práva, včetně požadavků daných Ústavním soudem na přiměřený trest, ale především požadavky dané čl. 6 odst. 1 Úmluvy a s ní související výklad Evropského soudu pro lidská práva.

Této první části práce je věnován nemalý prostor. Důvodem je, že uchopení zkoumané problematiky moderačního práva ve správní soudnictví není zcela jednoduché. Jedná se totiž o institut stojící mezi dvěma pomyslnými světy. Prvním světem je bezpochyby postavení správního soudnictví a úloha jemu svěřená ve vztahu k činnosti veřejné správy a na něj navazující požadavky Úmluvy. Druhým světem je svět správního trestání, které za posledních 100 let prošlo významnými změnami a právem je mu věnována v dnešní odborné literatuře nemalá pozornost. V případě moderace správní soud svým výrokem sám ukládá správní trest obviněnému, a stává se tak orgánem trestajícím správní delikty v mezích zákona.⁹

Pozorný čtenář si jistě povšimne, že autorka jde v první části práce v rámci výkladu související problematiky možná v některých místech až zbytečně „do hloubky“. Důvodem, snad omluvitelným, je, že se nezřídka jedná o názory historického významu či aktuální zahraniční názory, se kterými se čtenář v českých odborných publikacích dnes často neseťká nebo se dokonce jedná o názory modifikující dosavadní přístupy. A právě tyto názory do značné míry ovlivnily autorku při nahlížení na moderační právo. Autorka tak namísto jejich opakování je v rámci opory její argumentace tzv. „vytkla před závorku“, neboť do značné míry determinují vlastní názory publikované v této práci. Z těchto důvodů si je autorka nakonec dovolila v této práci ponechat, neboť je sama považuje za teoretická východiska práce.

V druhé části práce (třetí kapitole) se autorka bude věnovat samotnému moderačnímu právu – jeho definici, vlastnímu účelu a jeho postavení v systému práva. Tato část je významná nejen z důvodu, že shrnuje dosavadní přístupy, které i po více než

⁹ Označení „svět“ v minulosti použil i Nejvyšší správní soud ve své úvaze, že: „(n)apok chybou se zdejšímu soudu jeví případná úvaha, která by od sebe oddělovala dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa rozhodnutí správních soudů. Takovéto odlišování by totiž ve svých důsledcích citované normě protiřečilo.“ Srovnej rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 As 7/2008- 55.

15 letech účinnosti soudního řádu správního nejsou zcela jednotné, ale poukazuje i na další možný účel moderačního práva a na přístupy k moderačnímu právu soudu i v jiných odvětvích práva, jež se mohou promítat co do důvodů jejich užití i pro správní soudnictví.

Stěžejní část práce je poté věnována čtvrté a páté kapitole představujících hmotněprávní a procesní podmínky moderačního práva ve správním soudnictví. Na tyto kapitoly následně navazuje kapitola moderační právo *de lege applicata* rozvádějící konkrétní důvody přípuštění nebo odmítnutí moderace v soudní praxi.

Závěrečná část práce je věnována vlivu kodifikace správního trestání na moderační právo soudů, jakož i na přezkum přiměřenosti uloženého trestu, a dále na návrhy *de lege ferenda* ve vztahu k moderačnímu právu. Každá část práce by měla obsahovat vlastní dílčí shrnutí poznatků, které by měly čtenáři umožnit se lépe zorientovat. V závěru by následně mělo dojít k zodpovězení autorkou vytyčených výzkumných otázek a zhodnocení hypotézy této práce.

1.3. Metody disertační práce

K verifikaci ústřední hypotézy a naplnění partikulárních cílů budou využity základní metody vědecké práce humanitních vědních oborů. Tato disertační práce využije především metody deskripce, zahraniční komparace, kritické analýzy, resp. syntézy, a rovněž metody indukce.

Za účelem usnadnění míry pochopení dané problematiky a poskytnutí uceleného přehledu se autorka pokusí v části práce týkající se přímo moderace koncentrovat na nejdůležitější souvislosti vztahující se k dané problematice. S výše uvedenými dílčími výjimkami se tak autorka bude snažit držet pravidla „*Non multa, sed multum!*“¹⁰ Vzhledem k podstatě právního jazyka jsou jednotlivé teze a myšlenky představovány nejčastěji přímým a někdy možno až „*technicistním*“ německým stylem. Tímto ovšem není vyloučeno, že z důvodu náročnosti vysvětlení některé problematiky a z důvodu častého citování zahraničních právních úprav bude v textu rovněž užito i méně strohé francouzského stylu.¹¹

V první části práce je využita především metoda deskripce, která slouží k poznání teoretických východisek moderačního práva ve správním soudnictví, jež jsou nezbytným rámcem pro pochopení dále zkoumané matérie. Pro další posun v úvahách a návrzích získává na významu metoda komparativní, především historicky a zahraničně komparativní, neboť ty napomáhají k prozkoumání jiných přístupů. Užitím metody syntézy je dána konečně možnost učinit návrhy *de lege ferenda*, kterým bude věnován prostor v závěrečné části práce.

V této souvislosti je nutné zdůraznit že Česká republika není izolovaným státem, ale je součástí evropského systému. V souladu s komparativní analýzou a k návržení

¹⁰ Latinský překlad: Ne mnoho slov, ale mnoho obsahu!

¹¹ ŠANDEROVÁ, J. *Jak číst a psát odborný text ve společenských vědách*. Praha: SLON, 2005, s. 56-57.

nových postupů bude přihlédnuto k německé, slovenské, francouzské, polské a portugalské právní úpravě.

A dále metoda kritické syntézy je v práci používána zejména k rozboru jednotlivých podmínek, ať již judikatury nebo odborné literatury k právní úpravě a její aplikaci. V rámci metody komparace jsou pak porovnávány jednotlivé přístupy, ať již k české právní úpravě ze strany orgánů právo aplikujících nebo ze strany autorů odborné literatury, jakož případně i přístupy k obdobným otázkám v zahraničních právních úpravách. V dílčí míře se pak v práci objevuje i metoda historicko-komparativní.

S touto disertační prací není spojena ambice vytvoření úplného a vyčerpávajícího textu zabývajícího se všemi otázkami s potencionálním významem pro zkoumanou problematiku. Ambice této práce spíše inklinuje k tvorbě uceleného přehledu týkajícího se moderačního práva a jeho teoretických východisek včetně zaměření se na vybrané problémy v aplikační praxi, ke kterým se česká právní věda ne vždy dostatečně podrobně vyjadřuje. Předložená práce proto v některých částech může spočívat na vlastních a mnohdy i v jisté míře vůči stávajícímu chápání zkoumané problematiky kontroverzních úvahách či názorech. Domnívám se však, že důvodem tvorby disertační práce nemá být jen deskripce a obhajoba stávajících a zažitých názorů, ale především i úvahové zamyšlení včetně zmíněného rozměru *de lege ferenda*.

2. Moderační právo – teoretická východiska

2.1. Správní soudnictví jako forma kontroly veřejné správy¹²

Správní soudnictví patří k jednomu z definičních znaků právního státu a jeho existenci v různých variantách nacházíme v ústavních pořádcích, resp. v právních rádech všech demokratických států. V dobách, kdy u nás tato instituce existovala, byla vždy spjata s demokratickou érou naší státnosti a obráceně náš demokratický a právní stát byl zušlechťován fungováním kvalitního správního soudnictví.

František Weyr definoval správní soudnictví jako instituci „*sloužící ochraně státních občanů proti přehmatům moci výkonné.*“¹³ Dle Adolfa Merkla je třeba správní soudnictví vnímat jako „*právně-technický prostředek, jímž se podřazuje činnost závislých (správních) orgánů kontrole nezávislých (soudních) orgánů a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřípustné vlivy, které snad působily na správního úředníka a v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.*“¹⁴

Veřejná správa a soudnictví dle stávající koncepce dělby moci představují obecně samostatné, vzájemně oddělené a na sobě bezprostředně nezávislé organizační systémy s vlastní strukturou a posláním. Veřejná správa má především „*spravovat*“, tj. realizovat výkonnou moc podzákonným a nařizovacím způsobem za účelem prosazení a ochrany veřejných zájmů, zatímco soudy mají „*soudit*“, tj. nalézat právo.¹⁵

Správní soudnictví se vyznačuje jiným specifickým postavením v rámci moci soudní, kde v jeho případě zásadně nedochází k typickému nalézání práva.¹⁶ Posláním správního soudnictví je externí kontrola primárně zákonnosti činnosti veřejné správy, nad to převážně omezená rozsahem žalobních námitek.

Při kolizi požadavku subsidiarity správního soudnictví na jedné straně s principem soudního přezkumu všech činností orgánů veřejné správy, klíčového atributu ústavního státu na straně druhé,¹⁷ dochází nevyhnutelně k poměřování těchto v kolizi stojících principů, přičemž moderační právo může být praktickým vyústěním snahy zákonodárce o umožnění další dimenze přezkumu volné úvahy správních orgánů i co do přiměřenosti. Na druhé straně je třeba vážit toto oprávnění soudu v kolizi se stojícím veřejným zájmem na efektivní realizaci exekutivy a přistupovat k němu jen v legitimních případech. Nelze

¹² Tato pasáž je částečně převzata z odborného článku JÍLKOVÁ, N. Je nepřijatelnost kasační stížnosti ve správním trestání přijatelné řešení? *Právní rozhledy*. Praha: C.H.Beck, 2019, roč. 2019, s. 140.

¹³ WEYR, F. *Československé právo správní: část obecná : (organisace veřejné správy a řízení správní)* [online]. Brno: Nákladem Čes. akadem. spolku Právnick, 1922 [cit. 2019-01-10], s. 111. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7063>.

¹⁴ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno, Orbis, 1932, s. 216.

¹⁵ PRŮCHA, P. *Aktuální otázky řízení před správními soudy*. Dny práva – 2009. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009, s.2.

¹⁶ Obdobně PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část* 6.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 266.

¹⁷ WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 123,131.

totiž odhlédnout od toho, že soudy nemusí mít v každém případě potřebné znalosti, schopnosti či zkušenosti, kterými by naopak měly disponovat exekutiva a legislativa.¹⁸ I z tohoto důvodu soudy samy nemohou v rámci moderace rozhodovat o vině za správní delikt, ale pouze o trestu za něj, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky.

Těžiště problému aktuálního nastavení soudní kontroly veřejné správy nepochybně spočívá v odpovídajícím vymezení vztahu veřejné správy a soudnictví. Vycházíme-li z premisy, že posláním soudní moci je zjednodušeně řečeno poskytnutí ochrany tam, kde bylo právní postavení subjektů narušeno, vyvstává otázka, kdy a za jakých podmínek tedy při soudní kontrole soudy mohou svými rozhodnutími nahrazovat rozhodnutí správních orgánů.

S ohledem na skutečnost, že moderační právo soudu se poprvé vyskytlo ve správním soudnictví až se soudním řádem správním, nelze do této práce nezahrnout alespoň krátký jemu předcházející **historický vývoj**. Předmětem našeho zájmu budou především historické okolnosti, které zavedly tzv. renesanci správního soudnictví a daly tak základ začlenění i moderačního práva do české právní úpravy. Tato disertační práce si rozhodně neklade za cíl detailní historické pojednání o správním soudnictví, ostatně taková pojednání jsou obsažena v mnoha publikacích, na které je možné v této části odkázat.¹⁹

Kořeny českého správního soudnictví je možné hledat ve správním soudnictví rakouském, na které Československo jako samostatný stát po svém vzniku navázalo.²⁰ Důvody převzetí rakouského modelu byly pragmatické – málo času na vytváření nové koncepce, prověřenost dosavadního rakouského modelu a jeho ustálenost, jakož i jeho dobrá znalost ze strany soudců nově vzniklého českého Nejvyššího správního soudu²¹ a spolutvůrců právní úpravy Ferdinanda Pantůčka či Emila Háchy. Nicméně ani v samotném Rakousku nebyla podoba správního soudu jako soudu „ryze“ kasačního dána bez emocí. I vzniku jeho právní úpravy předcházely horlivé politické diskuse.²²

¹⁸ DIENSTBIER, J. *Omezení soudního přezkumu v ústavním právu*. In: ANTOŠ, M.; WINT, J. (eds.) *Poměrování základních práv. Sborník č. 71*. Praha: Univerzita Karlova, 2018, s. 29.

¹⁹ HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. Separát z: *Slovník veřejného práva československého*. [online]. Sv. II., 1932. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/11424>. či HOETZEL, J. *Československé správní právo*. Vysokoškolské rukověti. Praha: Melantrich, 1934, 454 s. nebo MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986, 205 s. či MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 450 s., či SCHELLEOVÁ, I. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 100 s., MAZANEC, M. *Historie Nejvyššího správního soudu* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2013 [online]. Dostupné na: www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174.

²⁰ Rakouský kasační model správního soudnictví byl přitom sám silně ovlivněn modelem jihoněmeckým, který kladl důraz na ochranu individuálních subjektivních práv poskytovanou zvláštními soudy. Blíže HÁCHA, E. *Správní soudnictví*. In: WEYR, F. – HOETZEL, J. *Slovník veřejného práva československého*. Díl IV. Brno: Polygrafie. Rudolf Rohler, 1938, s. 601, reprint původního vydání Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000.

²¹ Uvedené označení není zcela přesné, neboť správné dobové označení bylo a je „nejvyšší správní soud“, s ohledem na jednotnost termínů v této práci bude užíván výraz jednotný, a to Nejvyšší správní soud se zdůrazněním navázáním na tradice prvorepublikového nejvyššího správního soudu.

²² Blíže srovnej MACHAČEK, R. In: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 2010, s. 142.

Z hlediska kontroly správního trestání je možné zdůraznit, že v dané době byly druh a výše sankce považovány za věc správního uvážení a z toho důvodu byly od roku 1918 z přezkumné pravomoci soudů nadále vyloučeny.²³ Předmětem přezkumu správního soudu bylo pouze, zda správní orgán nevybočil z mezí zákona.²⁴ Pro přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví byl již tehdy rovněž typický prvek posteriority a subsidiarity.²⁵ Samotné zakročení zvláštních soudů na základě žaloby bývalo označováno mj. i jako jurisdikce *contra actum*, kde správa byla objektem čili se jednalo o soudnictví konaném „nad správou“.²⁶

Správním orgánům byla dána „pravomoc nalézati trestní právo, přičemž tuto pravomoc sdílí s trestními soudy. Účástí správy na nalézání trestního práva se překonává trestní monopol justice, a trestní nalézání práva se dělí na dvě odvětví v soudní nalézání trestního práva a ve správní nalézání trestního práva. Uvedený dualismus tak představuje nejsilnější konkurenci, jakou si můžeme vůbec mezi justicí a správou představit, neboť justice přichází v ní o část poslední kompetence, považované za kompetenci specificky justiční a jedině soudům vlastní.“²⁷ Konečně i Merkl poukazuje, že i přes veškeré snahy rozlišování správního a soudního trestání se tyto dvě odvětví liší jedině z pohledu kompetenčního, kdy správní právo trestní aplikují správní orgány, na rozdíl od soudního práva trestního, jež je aplikováno soudy. Jiný rozdíl Merkl v daném rozlišování neshledal, když uvedl, že jsou obě zcela rovnocenné.²⁸

K možnosti kontroly správní úvahy Merkl upozorňoval, že ta představuje silné rozpětí správního soudnictví, což přináší neomezené přezkoumávání úvahy. Na jedné straně lze tento postup označit jako vyloučení veškerého absolutismu správy, na druhou stranu se tímto veřejná správa podrobuje nejen kritice, ale i vlastní vůli soudnictví.²⁹

V podmínkách Československa neměl přezkum správní úvahy tradici, neboť se zásadně zastával názor, aby soudy nezasahovaly do volného uvážení exekutivy, je-li

²³ Výslovně tak stanovil Říšský zákon č. 36 ze dne 22. října 1875, o zřízení správního soudu v § 3 písm. e) známý jako „říjnový zákon“. Na něj následně navázal i československý zákonodárce v zákoně č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, známý také jako „zákon listopadový“, ve kterém se recipovala instituce Nejvyššího správního soudu a pro jeho činnost se převzala s některými změnami (tzv. „Pantůčkovy škrty“) zmíněný říjnový zákon.

²⁴ MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kol. op. cit., s. 538.

²⁵ Zásada subsidiarity znamená, že právo domáhat se ochrany v rámci soudní moci přichází až poté, kdy navrhovatel využil zákonem přípustné opravné prostředky ve sféře veřejné správy dle § 5 SŘS ve spojení s § 68 písm. a) SŘS. Prvek posteriority naopak dává znát, že správní soudnictví plní úlohu následného kontrolora, tedy role správního soudnictví nastává teprve poté, co věc byla dořešena veřejnou správou. Blíže k tomuto srovnej kolektiv autorů BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 121.

²⁶ HÁCHA, E.; WEYR, F.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Reprint: Praha: Eurolex Bohemia, 2000. vi, 1929. s. 590.

²⁷ MERKL, op. cit. s. 104.

²⁸ Merkl dále dovozuje, že motivem zákonodárce k zachování dualismu trestního práva soudního a správního je to, že trestní správní proces je značně rychlejší a jednodušší. Tento závěr lze naopak dnes relativizovat rozsahem řádných (odvolání, rozklad) a mimořádných opravných prostředků (řízení před správními soudy a před Nejvyšším správním soudem) a délkou jejich řízení, kdy v případě přestupku navíc došlo k zákonnému prodloužení prekluzivní lhůty.

²⁹ Tamtéž.

v mezích zákona. Původně v rozhodovací praxi československého Nejvyššího správního soudu byl tento přezkum správní úvahy samotným soudem výslovně vyloučen.³⁰

Na uvedenou tradici subsidiarity soudního přezkumu a omezení přezkumu správního uvážení pouze co do rozsahu zákonnosti následně navázala i samostatná Česká republika, a to spíše než formou samostatné zákonné právní úpravy, tak novelizací občanského soudního řádu z roku 1963. Tato právní úprava se postupně konstituovala jako produkt *sui generis* judikatury Ústavního soudu, jež vícekrát poukazoval na nesoulad právní úpravy správního soudnictví, mj. i s požadavky Úmluvy.³¹ V době před přijetím nového soudního řádu správního bylo možné mantinely soudního přezkumu správního uvážení spatřovat především v požadavcích stanovených v § 245 odst. 2 OSŘ³², v podobě přezkoumatelnosti odůvodnění a přezkum správního uvážení jen, je-li v mezích zákona.³³

Moderní soudní řád správní, jaký známe dnes, který do značné míry rozšířil omezenou soudní kontrolu veřejné správy a který v sobě zahrnuje i moderační právo, je účinný od roku 2003. Cesta k tomuto předpisu ale nebyla jednoduchá a historické souvislosti vedoucí k jeho přijetí hrají nemalý význam zvláště z hlediska důvodů

³⁰ „Avšak právo nejvyššího soudu správního podrobiti své moci nalézací i záležitosti volné úvahy, neobsahuje v sobě i oprávnění, položit na místě volného uvážení úřadu administrativního své vlastní volné uvážení, nebo zkoumati účelnost vydaného rozhodnutí, nýbrž může tolikou zkoušet, zda rozhodnutí netrpí nějakou nezákonností nebo nějakou podstatnou vadou řízení.“ In: nálezy prvorepublikového Nejvyššího správního soudu publikované v Bohuslavových sbírkách pod Boh. A 1919/13, obdobně pod Boh. F 6261/1932 či Boh. A 1918/23 a další.

³¹ Blíže k této problematice např. MIKULE, op. cit., s. 519 – 521 nebo MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. Nad nálezem ÚS, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10.

³² „K podmínkám užití správního uvážení správním orgánem a k zákonným mezím jeho přezkoumání soudem (§ 245 odst. 2 o.s.ř.).“ publikovaná právní věta podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 1995, č.j. 6 A 1/94-43.

³³ Hlavní odraz soudní kontroly se odráží v těchto právních větách: „Rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt, které je odůvodněno toliko tím, že pokuta bylo uložena v zákonném rozmezí, je v této části nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.“ viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č.j. 6 A 24/93-13;

„Stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, které je soudem přezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 245 odst. 2 o.s.ř. Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, které zákon připouští; musí být přezkoumatelné také v tom směru, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená.“ viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č.j. 6 A 82/93-21;

Správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně; to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Determinace správního uvážení zákonem správního uvážení zákonem však neznamená jeho úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Soud přezkoumá správní uvážení pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem (§ 245 odst. 2 o.s.ř.), zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.“ In: rozsudek NS ČR ze dne 15. 10. 1992, č.j. 6 A 6/92-3.

začlenění moderačního práva jako relativně „cizího“ prvku do jinak převážně kasačního správního soudnictví.³⁴

Příprava vládního návrhu soudního řádu správního byla úspěšena razantním aktem Ústavního soudu nálezem č. 276/2001 Sb., který zrušil celou část pátou OSŘ týkající se správního soudnictví.³⁵ Kromě dalších důvodů, jakými byla i kritika jednoinstančnosti soudnictví, neexistence opravných prostředků a absence soudní ochrany před nečinností, byl předmětem kritiky i nesoulad právní úpravy s čl. 6 Úmluvy. Tento nesoulad přitom měl spočívat v nedostatku podmínky tzv. plné jurisdikce při přezkumu správního rozhodnutí včetně možnosti soudu komplexně posuzovat skutkový stav a možnosti provádět dokazování v případě správního trestání.

V době přípravy vládního návrhu soudního řádu správního byla významnou otázkou volba nastavení systému správního soudnictví. V této otázce volby samotného modelu správního soudnictví se zvažovaly některé zahraniční systémy jako možné vzory pro model český, zejména se uváděly modely španělský, rakouský či německý.³⁶ Zde je důležité upozornit, že německý model správního soudnictví zahrnoval dvě důležité větve, a to jihoněmeckou a pruskou, přičemž právě jihoněmecká měla podstatný vliv na formování správního soudnictví ve středoevropských zemích, mezi něž řadíme Polsko, zmíněné Rakousko i Českou republiku, ale i Portugalsko, Rumunsko, Finsko a Estonsko a dokonce svým vlivem přesáhl hranice Evropy a ovlivnil i většinu států Latinské Ameriky.³⁷ Z toho důvodu se s obdobou moderačního práva setkáváme i v jiných zahraničních státech. U zmíněného polského správního soudnictví lze navíc spatřit i jistý vliv pruské koncepce správního soudnictví, což, jak se dále v této práci ukáže, způsobilo, že Polsko nemá moderační právo v právní úpravě správního soudnictví ani jeho jinou obdobu, ale požadavky čl. 6 Úmluvy řeší jiným způsobem.

³⁴ NSS k tomu uvedl, že ve správní soudnictví „je pravidlem kasační přezkum (ať už na úrovni krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, nebo u Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám měnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh (žalobu či kasační stížnost), nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit (a nejčastěji vrátit k dalšímu řízení), případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí“ In: rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004 – 82.

³⁵ Ačkoliv uvádíme, že se jednalo o razantní akt, nelze upřít Ústavnímu soudu, že ten na nesoulad úpravy dlouhodobě upozorňoval, a navíc s účinností zrušujícího nálezu vyčkal více než 18 měsíců, aby mohlo dojít k plynulému navázání právních úprav. Srovnej blíže náleze ÚS ze dne 27. 6. 2001 (č. 276/2001 Sb.).

³⁶ Španělský model, jež měl v Československu tradici již v době federace, by zahrnoval správní kolegium jako součást Nejvyššího soudu, přičemž kladně bylo hodnoceno, že tím byla zabezpečena jednotná judikatura ve společných věcech. Rakouský model s jediným správním soudem byl vyloučen vládou, neboť české soudnictví mělo ještě nepaměti přetíženost tohoto soudu, který nevyvážel rozhodnutí v reálném čase. Současně ale byly vyzvednuty klady německého modelu, ve kterém se následně česká právní úprava inspirovala. In: KOUDELKA, Z. Modely správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. 2000, č. 4, s. 499-500. [cit. 2018-03-04]. Dostupné na: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/8494>.

³⁷ COHEN-ELIYA, M.; PORAT, I. *The Administrative Origins of Constitutional Rights*. In: JACKSON, C., V.; TUSHNET, M. *Proportionality. New Frontiers, New Challenges. Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge, Cambridge university press, 2017, s. 113.

Samotné poznání, jak se jiné moderní a demokratické státy vypořádaly s požadavky zejména čl. 6 odst. 1 Úmluvy v právní úpravě správního soudnictví,³⁸ je proto přínosným pramenem pro pochopení institutu moderačního práva jako realizace evropského požadavku na spravedlivý proces a na přístup k soudu ve smyslu Úmluvy.

Česká právní úprava našla svoji inspiraci především v modelu německém a rovněž i polském. Vlastní úprava správního soudnictví v Německu přitom obsahuje institut obdobný moderačnímu právu, k jeho podmínkám se dostaneme v další části práce. Tento údaj o hledání inspirace zákonodárcem v zahraničních právních úpravách může mít mj. význam i z hlediska zahraniční komparace, zda se české správní soudy neodklonily od původního účelu moderačního práva.

2.2. Požadavky čl. 6 Úmluvy a tzv. Engelova kritéria

Jak bylo nastíněno v předchozí kapitole, v době předcházející pracím na SŘS byl kladen důraz na souladnost budoucí české právní úpravy s požadavky Úmluvy, a to především s čl. 6 Úmluvy³⁹ upravujícím právo na spravedlivý proces pro závazky a trestní obvinění.⁴⁰ Samotný rozsah požadavků Úmluvy na vnitrostátní úpravu se stal hojně diskutovaný právě pro oblast správního trestání. Důvodem byl především extenzivní výklad pojmu „*trestní obvinění*“ dle čl. 6 Úmluvy ze strany ESLP umožňující pod tento pojem zařadit i obvinění ze správního deliktu, budou-li splněna tzv. Engelova kritéria.

ESLP jejich prostřednictvím stanovil obecná kritéria pro trestní obvinění právě s ohledem na to, že tento pojem má být vykládán autonomně, tedy nezávisle na právních úpravách členských států. Důvodem byla snaha, aby i přes různá vnitrostátní označení či kategorizace deliktů napříč smluvními státy nedocházelo k obcházení smyslu a účelu Úmluvy. Autonomie pojmu „*trestní obvinění*“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy umožnila, aby se jeho ustanovení uplatňovala z velké části i na správní delikty.

Pozornost si v této souvislosti zaslouží i navazující judikatura velkého senátu ESLP, která ve vztahu k Engelovým kritériím zdůrazňuje, že tato tři kritéria nejsou kumulativní, ale naopak alternativně stojící vedle sebe, přičemž postačuje naplnění kteréhokoliv z těchto kritérií. Těmito kritérii jsou klasifikace, tedy zařazení opatření ve vnitrostátním právu, povaha činu a konečně závažnost sankce, která dotyčné osobě vzhledem k riziku jejího uložení v řízení hrozí. Jakmile je naplněno jedno ze tří

³⁸ Úmluva vstoupila v platnost na základě svého článku 66 odst. 2 dnem 3. 9. 1953. Pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v platnost v souladu s článkem 66 odst. 3 dnem 18. 3. 1992.

³⁹ Zejména pak čl. 6 odst. 1 Úmluvy „*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 (...)*.“ Ve spojení s rozsudkem ESLP Engel proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

⁴⁰ Jedná se přitom bezesporu o jedno z nejdůležitějších práv, označované jako zásadní pro prosazování ostatních základních práv. Právní stát ve smyslu preambule Úmluvy přitom nemůže existovat, pokud neexistuje spravedlivý proces. Na druhou stranu Kateřina Šimáčková poukazuje, že „*Spravedlnost není v lidských silách, férovost při hledání spravedlnosti je v lidských silách.*“ In: MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 518.

alternativních kritérií stanovených ESLP, musí ukládaná sankce, (resp. trest) respektovat zásady stanovené v čl. 6 Úmluvy.⁴¹

Na tuto judikaturu ESLP klasifikující některá obvinění ze správních deliktů jako *trestní obvinění* poté navázala i česká judikatura dovozující, že: „(t)aké trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy.“⁴² Dále Nejvyšší správní soud dovodil, že: „(t)restnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestných činů“.⁴³ Třetí významný judikát ve vztahu k řazení správních deliktů konstatoval, že: „(k)ategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.“⁴⁴ České správní soudy při své rozhodovací činnosti zásadně nepřístupují k dělení správních deliktů na ty, které lze podřadit pod trestní obvinění, a na ty, které pod tuto definici podřadit nelze, ale garance na spravedlivý proces se snaží poskytovat u všech z hlediska vyšší míry právní jistoty.

Z uvedené judikatury je zřejmé, že na jejím základě dochází ke sblížení doktríny správního trestání a trestání soudního, na něž společně nahlíží odborná literatura jako na „dvě větve patřící k jednomu stromu, který má společný kmen a kořeny“,⁴⁵ tzv. trestání v širším smyslu. K uplatňování principů trestního práva ve správním trestání správní soudy dlouhodobě přistupují aktivně. Tato skutečnost se projevila i v případech aplikace různých institutů trestního práva ve správním trestání, jako byla možnost využití zahlazení odsouzení při zohledňování výše sankce,⁴⁶ zkoumání majetkových poměrů pachatele apod.,⁴⁷ a to i v těch případech, kdy s nimi zákon vůbec výslovně nepočítá.

V praxi došlo ke změně ve vnímání správního trestání, kdy dnes na něj již nenahlížíme jako na tzv. pomocný pilíř k zabezpečení správné realizace správního práva hmotného, procesního a organizačního. Naopak, z dnešního úhlu pohledu se správní trestání jeví jako relativně samostatná svébytná součást správního práva, současně dnes neodmyslitelně spjatá s výkonem veřejné správy a zásadně převyšující svůj původní doplňkový význam.

Samotný čl. 6 Úmluvy ve vztahu k trestním obviněním požaduje, aby každému obviněnému byl zajištěn spravedlivý proces v jeho věci, zejména, aby měl právo na přístup k nezávislému a nestrannému soudu zřízeným zákonem, jež má pravomoc projednat oprávněnost trestního obvinění, a to spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě.

⁴¹ ESLP, Brown proti Spojenému Království ze dne 24. 11. 1998, stížnost č. 38644/97.

⁴² Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6 A 126/2002-27.

⁴³ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-121.

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č.j. 7 Afs 27/2008-46.

⁴⁵ POTĚŠIL, L. Nová právní úprava správního trestání, část I. [online]. *Právní prostor*, 2017 [cit. 2019-12-31]. Dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nova-pravni-uprava-spravniho-trestani-cast-i>.

⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, č.j. 8 As 82/2010-55.

⁴⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

Tato úloha v České republice náleží především správním (krajským) soudům, protože ty jako jediné lze považovat za nezávislé a nestranné soudy ve smyslu Úmluvy.⁴⁸ Ve správním trestním soudnictví se požadavky Úmluvy projevily zejména v zakotvení průlomového (obecného) principu plné jurisdikce.⁴⁹

Následně čl. 6 odst. 3 Úmluvy stanoví minimální práva, která obviněnému v řízení o trestním obvinění náleží. Dle ESLP ale současně platí, že „úkol čl. 6 není v zásadě zaručit přístup k soudu, který může svým vlastním posouzením nebo názorem nahradit posouzení správních orgánů. V tomto ohledu Soudní dvůr kladl zvláštní důraz na dodržování, které musí být přiznáno rozhodnutím správních orgánů z důvodu účelnosti a které často zahrnují specializované právní oblasti (viz rozsudek *Sigma Radio Television Ltd*, § 153, a tam uvedená judikatura).“⁵⁰

V návaznosti na čl. 6 Úmluvy mj. ve vztahu ke správním trestům francouzský Conseil d'État shrnuje, že toto ustanovení ukládá státům povinnost respektovat procedurální zásady, a to právo na obhajobu, publicitu řízení, požadavek odůvodněnosti rozhodnutí, požadavek nestrannosti a požadavek včasnosti rozhodnutí. A dále hmotněprávní zásady, a to zásady zákonnosti trestných činů a trestů, respektování zásady retroaktivity "*in mitius*" retroaktivity měkčího trestního práva, zásady osobní odpovědnosti a osobnosti výroků rozhodnutí, zásady proporcionality výroků rozhodnutí a pravidlo „*non bis in idem*“.⁵¹

Dalším požadavkem je i požadavek kontradiktornosti a rovnosti zbraní, které s právem na spravedlivé řízení dle čl. 6 Úmluvy úzce souvisí, nicméně se nejedná o absolutní práva. Naopak smluvní státy v této oblasti požívají určitého prostoru pro vlastní uvážení. Nicméně soudy v poslední instanci musí být schopny určit, zda byly naplněny požadavky Úmluvy.⁵²

ESLP konečně konstatoval, že: „právo na přístup k soudům není absolutní, ale může podléhat zákonným omezením; ty jsou povoleny jako samozřejmost, protože právo

⁴⁸ V civilní větvi přitom bylo přiznáno postavení nezávislého soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy i některým správním orgánům, nelze tedy zcela vyloučit *pro futuro* možnost přiznání postavení soudu správním orgánům v trestní větvi. Srovnej Rada Evropy / Evropský soud pro lidská práva. Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část), 2013, s. 19. Dostupný na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf.

⁴⁹ Jedná se současně o zdůrazňovaný pilířem právní úpravy správních soudů, jež je pojímán extenzivně. Blíže k této problematice MATES, P. Úplně plná jurisdikce? *Advokátní deník* [online]. Publikováno dne 10. 5. 2018 [cit. 2020-1-20]. Dostupný z: <https://advokatnidenik.cz/2018/05/10/uplne-plna-jurisdikce/>.

⁵⁰ Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.74041/13. Vycházíme z originární anglické verze rozsudku, přičemž český překlad je co do obsahu značně zestručněný.

⁵¹ Conseil d'Etat. *Le juge administratif et les sanctions administratives*. [online] ze dne 9. 1. 2017. Dostupné na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

⁵² Blíže například rozsudky ESLP, *Tinnelly & Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní* proti Spojenému království ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 20390/92, § 72; rozsudek velkého senátu ESLP, *Kníže Hans-Adam II. Lichtenštejnský* proti Německu ze dne 12. 7. 2001, č. 42527/98, § 44; rozsudek ESLP, *Devenney* proti Spojenému království ze dne 19. 3. 2002, stížnost č. 24265/94, § 23; velkého senátu ESLP, *Regner* proti České republice ze dne 1. 9. 2017, stížnost č. 35289/11.

na přístup je svou povahou výzva k regulaci ze strany státu, která se může měnit v čase a v místě podle potřeb a zdrojů společnosti i jednotlivců. Při stanovení takového předpisu, smluvní státy mají určitý prostor pro uvážení. (...) Nicméně omezení aplikovat právo na přístup k soudu nesmí být užito tak, že by byla narušena samotná podstata práva. Kromě toho takové omezení nebude v souladu s článkem 6 odst. 1, pokud nesleduje legitimní cíl a pokud neexistuje rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být dosaženo.“⁵³ V souladu s citovanou judikaturou ESLP i přesto platí, že: „(p)odle čl. 6 odst. 1 jsou přípustná pouze taková opatření omezující práva účastníka řízení, která nezasahují do samotné podstaty těchto práv“.⁵⁴ Z hlediska nyní zkoumané problematiky má význam, zda možnost přezkumu pouze zjevně nepřiměřené výše trestu, již nezasahuje do samotné podstaty práva na přístup k soudu.

Z hlediska požadavků na vlastní rozhodnutí o správním trestu je bezpochyby významný tzv. „požadavek odůvodněnosti“⁵⁵ a dále „požadavek včasnosti rozhodnutí“. První z těchto procesních záruk požaduje existenci odůvodnění rozhodnutí, včetně uvedení motivů rozhodující osoby. Ve vztahu k přiměřenosti sankce se tento požadavek uvádí jako stěžejní, což vyplývá i ze závěrů daných v zahraničí. Ve Francii k tomuto požadavku uvádí Conseil d'État, že: „(t)ento požadavek je zárukou dodržování práv na obhajobu a umožňuje kontrolu přiměřenosti sankce vůči spáchaným skutečnostem. Odůvodnění musí umožnit dotyčné osobě znát právní a skutkové okolnosti, které jsou základem sankce, která jí byla uložena, aby ji lépe pochopila, ale v případě potřeby ji také mohla účinně napadnout.“⁵⁶ Soud následně kontroluje nejen existenci odůvodnění, ale i jeho dostatečnost.

Konečně dalším explicitním požadavkem čl. 6 odst. 1 Úmluvy je i rozhodování v přiměřeném čase, resp. „in reasonable time“, který představuje jednu ze základních náležitostí spravedlivého procesu. Pavel Molek správně dodává, že se jedná patrně o nejčastěji porušovanou složku práva na spravedlivý proces a pravděpodobně i vůbec nejčastěji porušované právo chráněné Úmluvou.⁵⁷ Jedná se o realizaci právní maximy „pozdní spravedlnost, je odepřená spravedlnost.“⁵⁸

V trestních řízeních má tento princip navíc svůj další význam, kdy jedině včasným a spravedlivým rozhodnutím o vině a případném trestu, může být naplněn účel trestání,

⁵³ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Lupeni řeckokatolická farnost a další proti Rumunsku ze dne 29. 11. 2016, stížnost č. 76943/11.

⁵⁴ Blíže například rozsudek velkého senátu ESLP, Fitt proti Spojenému království ze dne 16. 2. 2000, § 52–53, stížnost č. 29777/96, či rozsudek velkého senátu ESLP, Rowe and Davis proti Spojenému království ze dne 16. 2. 2020, stížnost č. 28901/95.

⁵⁵ Převzato z francouzského *l'exigence de motivation*“, který je ve francouzské právní úpravě vyžadován jurisprudencí i zákonem ze dne 11. 7. 1979. Dostupné na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

⁵⁶ Rozhodnutí Conseil d'État ze dne 3. 5. 1961, R, č. 52312, Rec. P. 367. či ze dne 18. 2. 2011, G., č. 316854, T.). odkazováno In: Conseil d'Etat. *Le juge administratif et les sanctions administratives*. [online] ze dne 9. 1. 2017 [cit. 30-12-2019]. Dostupná na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

⁵⁷ MOLEK, op. cit., s. 295.

⁵⁸ Tamtéž.

kterým má být realizace jeho včasné represivní a preventivní funkce. Přiměřenost délky řízení je dána individuálně, ve světle konkrétních okolností případu a s přihlédnutím ke kritériím složitosti případu, chování účastníků řízení i státních orgánů.⁵⁹ Naopak omluvou pro prodlevení nemůže být přetíženost, nedostatek personálu, ani objektivní potíže na straně soudu.⁶⁰ Významný byl závěr Velkého senátu ESLP ve věci Sussmann proti Německu, ve kterém ESLP shledal pozitivní povinnost vyplývající pro státy z čl. 6 Úmluvy, a to „*zorganizovat svůj soudní systém tak, aby jejich soudy mohly dostát všem požadavkům plynoucím z Úmluvy, včetně povinnosti provést řízení v přiměřené době.*“⁶¹

ESLP uvádí, že dlouhodobý stav nejistoty v trestních věcech je nepřijatelný, což mj. ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy může následně vést k potřebě zvýšené péče o vedení následných řízení.⁶² Na uvedené požadavky reagoval i Ústavní soud ČR, který shledal, že: „*(a)čkoliv Evropský soud pro lidská práva ani Evropská komise pro lidská práva nevyvodily z porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy povinnost smluvního státu kompenzovat porušení zastavením trestního stíhání nebo zmírněním trestu, současně takovou formu kompenzace nevyloučily. Důsledně vzato tuto povinnost vzhledem ke svým výše uvedeným oprávněním ani vyvodit nemohly. Naopak však takové formy kompenzace považuje Evropský soud pro lidská práva za dostatečnou nápravu porušeného práva, jestliže je soud použije výslovně proto, že bylo porušeno právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, a pokud jde o zmírnění trestu, uvede, v jaké míře byl trest z tohoto důvodu zmírněn. (...) V rozsudku ze dne 26. 6. 2001 ve věci Beck v. Norsko formuloval Evropský soud pro lidská práva vztah mezi porušením práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě a jeho kompenzací v podobě stanovení výše trestu ještě přesněji, když uvedl, že zmírnění trestu nezabývá jednotlivce postavení poškozeného podle čl. 34 Úmluvy, avšak z tohoto obecného pravidla existuje výjimka, pokud národní orgány dostatečně průhledným způsobem konstatovaly porušení pravidla přiměřené délky řízení a toto pochybení již kompenzovaly zmírněním trestu, a to výslovným a měřitelným způsobem. Je-li splněna taková podmínka, dospívá Evropský soud pro lidská práva k závěru, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nebyl porušen.*“⁶³

Jak si ukážeme, požadavek vydání rozhodnutí v přiměřeném čase, jako jeden z atributů spravedlivého řízení, dal pravděpodobně vzniknout i moderačnímu právu soudu. V případě moderace totiž soud namísto vrácení věci k rozhodnutí správnímu orgánu, rozhodne v jednoduchých věcech sám (avšak tato pravomoc je omezena pouze na posouzení trestu). Tento postup má bezpochyby význam i na celkovou rychlost projednání a na plnění požadavku rozhodování v přiměřeném čase. I přesto je tento požadavek v dnešní judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se moderace bohužel

⁵⁹ Přiměřeně nález ÚS ze dne 24. 11. 2005, sp.zn. II. ÚS 168/05.

⁶⁰ Viz rozsudky ESLP, Scopelliti proti Itálii ze dne 23. 11. 1993, stížnost č. 15511/89, a rozsudek velkého senátu ESLP, Ferrantelli a Santangelo proti Itálii ze dne 7. 8. 1996, stížnost 19874/92.

⁶¹ Rozsudek Velkého senátu ESLP, Sussmann proti Německu ze dne 16. 9. 1996, stížnost č. 20024/92, § 55.

⁶² V originále „*heightened diligence in the conduct of the ensuing proceedings*“. In: rozsudek ESLP, O'Neill a Lauchlan proti Spojenému království ze dne 28. 6. 2016, stížnost č. 41516/10 a č. 75702/13.

⁶³ Usnesení ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp.zn. I. ÚS 554/04, opakované i v nálezu ÚS ze dne 6. 6. 2017, sp.zn. II. ÚS 2984/16.

často upozaděn.⁶⁴ Rovněž zmírnění trestu správním soudem v případech, kde zjevně nedochází k rozhodování v přiměřené době, může být posuzováno za kompenzaci porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Český zákonodárce měl v úmyslu novou právní úpravou představovanou SŘS⁶⁵ naplnit požadavky stanovené v čl. 6 Úmluvy v podobě unifikované garance práva na spravedlivý proces napříč smluvními státy Úmluvy.⁶⁶ Uvedené právo na přístup k soudu nadaného plnou jurisdikcí při výkonu soudní kontroly ve věcech trestních obvinění by se proto mělo uplatňovat u trestních obvinění obecně, a to i bez návrhu na moderaci správního trestu. A obráceně, při zvažování aplikace moderace správního trestu by se měl uplatňovat princip úplné apelace, což se může projevit rovněž v úvaze soudu o podobě přiměřeného trestu.

2.3. Princip plné jurisdikce

Právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy zakládá požadavek, aby měl obviněný přístup k „soudnímu orgánu, jež má plnou jurisdikci“⁶⁷. Rozhodnutí správních orgánů, která sama o sobě nesplňují požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy musí podléhat následné kontrole soudního orgánu, který tuto pravomoc má.⁶⁸ Jak Komise, tak ESLP ve své judikatuře uznali, že požadavek, aby soud nebo tribunál měl „plnou jurisdikci“, bude splněn, pokud se zjistí, že dotyčný soudní orgán vykonal „dostatečnou pravomoc“ nebo poskytl „dostatečný přezkum“ v řízení před ním.⁶⁹ Současně je potřeba tento princip vyzdvihnout, neboť jej ESLP řadí mezi hlavní principy.⁷⁰

Požadavek plné jurisdikce je obdobně jako trestní obvinění definován autonomně, s ohledem na předmět a účel Úmluvy, který nutně nezávisí na právní kvalifikaci ve vnitrostátním právu. Je potřeba se zabývat tím, co je onou plnou jurisdikcí ve smyslu judikatury ESLP, resp. čím se rozumí výkon „dostatečné jurisdikce“ nebo „dostatečné

⁶⁴ V daném případě účastník v řízení namítal, že ačkoliv důvody pro moderaci, které krajský soud uvedl v rozsudku nebyly kompletní, má za to, že důvody pro moderaci nastaly. I přesto Nejvyšší správní soud tento rozsudek vrátil Krajskému soudu k dalším posouzení spolu se závazným právním názorem.

⁶⁵ Zejména z § 77 odst. 2 SŘS vyplývá realizace požadavku plné jurisdikce, a to, že soudy nejsou vázány skutkovými zjištěními a právními závěry správních orgánů, z § 78 odst. 1 a 2 SŘS ve spojení s § 65 odst. 2 a 3 SŘS vyplývá, že soud je oprávněn zkoumat nejen zákonnost, ale i racionalitu a správnost úvah správního orgánu, resp. to, zda správní orgán nezneužil svoji pravomoc, a konečně by měl být schopen zkoumat i přiměřenost uloženého trestu.

⁶⁶ Blíže k této problematice Rada Evropy / Evropský soud pro lidská práva. Příručka ke článku 6 Úmluvy (trestní větev). verze 2020. Dostupný na https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf.

⁶⁷ Rozsudek ESLP, Ortenberg proti Rakousku, 25. 11. 1994, Série A č. 295-B.

⁶⁸ Rozsudky ESLP, Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76, § 29; rozsudek ESLP, Oztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79, § 56, a rozsudek ESLP, Fischer proti Rakousku ze dne 26. 4. 1995, stížnost č. 16922/90, § 28. A dále Gradinger proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90.

⁶⁹ Srovnej rozsudek ESLP, Sigma Radio Television Ltd proti Kypru ze dne 21. 7. 2011, stížnost č. 32181/04 a 35122/05, § 152 a dále zde odkazovaná judikatura.

⁷⁰ Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

kontroly“.⁷¹ A zda Česká republika tento účel naplňuje při soudním přezkoumávání přiměřenosti správních trestů.

Charakteristickým rysem „soudního orgánu s plnou jurisdikcí je pravomoc zrušit rozhodnutí nižšího orgánu ve všech ohledech, pokud jde o skutkové a právní otázky a dále musí mít pravomoc zkoumat všechny skutkové a právní otázky týkající se sporu, který mu byl předložen.“⁷² Princip plné jurisdikce dnes zakládá správním soudům pravomoc přezkumu, při kterém nejsou vázány skutkovým stavem zjištěným správním orgánem. Soudy si mohou dokazováním ujasnit nebo upřesnit skutkový stav, ze kterého správní orgán vycházel při své rozhodovací činnosti, což je zjevné i z ustanovení § 78 odst. 2 SŘS týkajícího se moderačního práva.

ESLP k tomuto požadavku uvádí, že pokud správní soud tuto pravomoc nemá, nelze jej považovat za „soud“ ve smyslu Úmluvy.⁷³ Z toho vyplývá, že pokud obviněný neměl v průběhu řízení zajištěn přístup k „soudu“ ve smyslu Úmluvy, dochází k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁷⁴ Ve vztahu k moderačnímu právu vyvstává otázka, zda požadavek na přezkum „ve všech ohledech“ zakládá rovněž požadavek podrobení přezkumu správního uvážení a přiměřenosti uloženého správního trestu. Judikatura ESLP rovněž vyžaduje, aby měl takový soud pravomoc zrušit napadené správní rozhodnutí a buď jej nahradit vlastním novým rozhodnutím, nebo postoupit věc stejnému správnímu orgánu nebo orgánu jinému.⁷⁵ A právě první z uvedených možností je v České republice naplňována zakotvením moderačního práva ve správním soudnictví.

V relativně nedávném případě ze září roku 2019, ve věci Elvira a další proti Rusku, ESLP u kontroly naplnění požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nikoliv však ve vztahu k trestní větví, ale ve vztahu k civilní větví, zkritizoval rozsah soudního přezkumu

⁷¹ ESLP konstantně uvádí, že příslušný soud podle judikatury Soudního dvora musí být mj. oprávněn provádět přezkum všech skutkových a právních otázek souvisejících s opravným prostředkem, který mu byl předložen, a řešit všechny procesní otázky nedostatky před správním úřadem, *mutatis mutandis*, rozsudek ESLP, Potocka a další proti Polsku, stížnost č. 33776/96, § 55-56, a rozsudek ESLP, Tsanova-Gecheva proti Bulharsku ze dne 15. 9. 2015, stížnost č. 43800/12, § 101.

⁷² Viz rozsudek ESLP, Chevrol proti Francii ze dne 13. 2. 2013, stížnost č. 49636/99, § 77; ve věci *Silvester's Horeca Service* proti Belgii, ze dne 3. 4. 2004, stížnost č. 47650/99 a ve věci *A. Menarini Diagnostics SRL* proti Itálii ze dne 27. 9. 2011, stížnost č. 43509/08, § 59. Citováno v rozsudku ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

⁷³ „Při posuzování, zda v daném případě byl rozsah přezkumu provedeného vnitrostátními soudy dostatečný, se musí zohlednit pravomoc dotčeného soudního orgánu a takové skutečnosti, jako jsou: (a) předmět rozhodnutí, proti němuž bylo podáno odvolání, a zejména to, zda se jednalo o specializovaný problém vyžadující odborné znalosti nebo zkušenosti a zda se jedná o výkon správní pravomoci, a pokud ano, do jaké míry; b) způsob, jakým bylo toto rozhodnutí přijato, zejména dostupnost procesních záruk v řízení před správním orgánem; a c) obsah sporu, včetně požadovaných a skutečných důvodů kasačního opravného prostředku.“ viz rozsudek ESLP, *Sigma Radio Television Ltd*, § 154. Dále srovnej např. rozsudek ESLP, *Tsanova – Gecheva* ze dne 9. 10. 2012, stížnost 12628/09, rozsudek ESLP, *Bryan* proti Spojenému království, ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 335-A, a rozsudek ESLP, *Galina Kostova* proti Bulharsku ze dne 12. 11. 2013, stížnost č. 36181/05.

⁷⁴ Rozsudek ESLP, *Schmautzer* proti Rakousku ze dne 25. 9. 1995, stížnost č. 15523/89.

⁷⁵ Srovnej rozsudek velkého senátu ESLP, *Kingsley* proti Spojenému království ze dne 28. 5. 2002, stížnost č. 35605/97, § 32 a 34, či rozsudek ESLP, *Oleksandr Volkov* proti Ukrajině ze dne 9. 1. 2013, stížnost č. 21722/11, § 125.

u soudu, jehož pravomoc byla omezena jen na zkoumání zákonnosti a nezahrnovala žádné posouzení kritéria „nezbytnosti v demokratické společnosti“ a kritéria „proporcionality“.⁷⁶

Uvedený rozsah přezkumu by se přitom měl uplatňovat rovněž u trestních obvinění. To připomněl i ESLP ve věci Ramos proti Portugalsku, když shledal pochybení Portugalska z důvodu, že: „pokud si stěžovatel stěžoval u soudního oddělení Nejvyššího soudu, že sankce, které mu byly uloženy v každém řízení, byly nepřiměřené, Soudní dvůr znovu opakuje, že o soudním orgánu nelze říci, že má plnou jurisdikci, pokud nemá pravomoc posoudit, zda byl trest přiměřený k pochybení (viz výše uvedený rozsudek Diennet, § 34, a Mériгаud v. Francie, č. 32976/04, § 69, 24. září 2009).“⁷⁷

Z uvedeného vyplývá, že správní soud nedisponuje plnou jurisdikcí ve smyslu čl. 6 Úmluvy, pokud nemá pravomoc posoudit, zda byl trest přiměřený zjištěnému pochybení.⁷⁸ Právě uvedená kontrola přiměřenosti ve vztahu ke zjištěnému deliktu se tak jeví jako významný atribut práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

ESLP k tomu dodává, že ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy nevyžaduje, aby obvinění měli přístup k soudu, který provede opětovně nové přezkoumání důkazů a prokáže skutečnosti sám o sobě, ledaže by příslušný orgán jednal zcela svévolným nebo zjevně nepřiměřeným způsobem.⁷⁹ Pouhá možnost dvou úhlů pohledů na předmět řízení není důvodem k opětovnému novému přezkoumání. Dle ESLP naopak platí, že: „zásada právní jistoty trvá na tom, že žádný účastník není oprávněn požadovat opětovně zahájení řízení pouze za účelem nového projednání k vydání lepšího rozhodnutí ve věci. K opravě základních vad by měla být vykonávána pravomoc vyšších soudů zrušit nebo změnit závazná a vykonatelná soudní rozhodnutí.“⁸⁰

Na druhou stranu ani ESLP není ve své judikatuře zcela jednotný. V jednom ze svých posledních rozhodnutí ESLP sám konstatoval, že dochází ke změně názoru vztahující se k původnímu rozsahu úplné apelace. Konkrétně uvedl, že se zdá jasné, že se většina odchyluje od stávající judikatury, konkrétně od zásad soudního přezkumu, jak je ESLP dosud akceptoval. ESLP kriticky k vlastní judikatuře uvedl, že mu připadá nesoudržná, nejasná a matoucí a těžko pochopitelná pro vnitrostátní soudy nejen v případě disciplinárních deliktů soudců, což vede k velké právní nejistotě.⁸¹ Vývoj judikatury ESLP co do důsledku akcentoval rozšiřování správních deliktů na nové a další

⁷⁶ Rozsudek ESLP, Elvira Dmitriyeva proti Rusku ze dne 9. 9. 2019, stížnost č. 60921/17 7202/18.

⁷⁷ Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

⁷⁸ Srovnaj rozsudek Diennet proti Francii ze dne 6. 9. 1995, stížnost A no. 325-A, § 34, a Mériгаud proti Francii ze dne 24. 9. 2009, stížnost č. 32976/04, § 69.

⁷⁹ Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ Tamtéž.

oblasti, což v dalších porovnávaných evropských státech v posledních letech vedlo k rozšíření možnosti přezkumu uloženého trestu rovněž o jeho přiměřenost.

V Portugalsku byla původně judikaturou správních soudů v řízení o disciplinárním deliktu jako „*trestním obvinění*“ zúžena působnost soudů pouze na přezkum případů, kdy soud „*usoudí, že při určování disciplinárního postihu došlo k zjevné, závažné nebo hrubé chybě na základě kritérií, která byla zjevně omylem nebo v rozporu se zásadami spravedlnosti, nestrannosti, rovnosti, proporcionality a sledování veřejného zájmu.(...) Ve všech ostatních případech musí být rozhodnutí přijaté CSM (pozn. autorky správním orgánem) považováno za spadající do širokého prostoru pro uvážení a posouzení tohoto správního orgánu. V důsledku toho soudce nemusí odpovídající faktory přezkoumat.*“⁸²

Následně bylo Portugalsko za tento přístup kritizováno dokonce ze strany velkého senátu ESLP. Tato kritika se ovšem netýkala pouze disciplinárních správních deliktů (v daném případě deliktů odpovědnosti soudce), ale obecně právní úpravy týkající se záruk spravedlivého procesu ve vztahu k administrativním sankcím. Podle názoru velkého senátu ESLP se tato citovaná věc dala přirovnat k situacím, ve kterých vnitrostátní soudy nemohly nebo odmítly zkoumat klíčovou otázku ve sporu, protože se považovaly za vázané skutkovými nebo právními zjištěními správních orgánů a nemohly samostatně zkoumat relevantní problémy.⁸³ V separátním konkurujícím stanovisku soudce Pinto de Albuquerque rozvinul nedostatky zjištěné velkým senátem a uvedl, že portugalská právní úprava, vyjma příslušného ústavního rámce, vyžaduje reformu a modernizaci aplikovaných právních předpisů a související praxe soudů. Ve vztahu k přiměřenosti sankce a k nové právní úpravě uvedl, že: „*orgán provádějící soudní přezkum by měl mít pravomoc posoudit, zda byl trest přiměřený pochybení*“⁸⁴, resp. deliktu. A skutečně na základě výtek k právní úpravě ze strany ESLP přijal portugalský zákonodárce zásadní novelu portugalského soudního řádu správního v roce 2015.⁸⁵ Tato právní úprava měla zajistit mj. požadavky spravedlivého procesu a kontradiktornosti a rovnosti postavení stran.⁸⁶

⁸² Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

⁸³V originální znění: „*Chamber's view, the case was to be likened to situations in which the national courts had been unable or had refused to examine a key issue in the dispute because they had considered themselves bound by the findings of fact or of law made by the administrative authorities and could not examine the relevant issues independently.*“ ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13, § 115.

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ Srovnej portugalský soudní řád správní v originále Código de processo nos tribunais administrativos, po novele Legislação DL n.º 214-G/2015, ze dne 2. října 2015 (dále též „*CPTA*“). Dostupné na: www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2463&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

⁸⁶ Ustanovení čl. 6 CPTA požaduje, aby „*soudce zajistil účinné postavení účastníků řízení v rovném postavení, a to, jak pokud jde o výkon pravomoci a prostředků obrany, tak o uplatňování komisí nebo procesních sankcí, což zahrnuje absenci představy o výsadě nebo zvýhodnění ze strany Správy před soudcem [už má pravomoc, předvolání, odsouzení a sankce - viz ust. 3, 71 a 95 (3) CPTA].*“ Dostupné na: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_RevisaoCPTA_I.pdf

V české právní úpravě nacházíme dle požadavků Úmluvy zakotvený princip plné jurisdikce, coby atributu práva na spravedlivý proces, jež je vyjádřený především v § 77 odst. 2 SŘS. Význam tohoto ustanovení má spočívat v tom, že správní soudy nejsou vázány skutkovými zjištěními ani právními závěry správních orgánů, a to v souladu s požadavky Úmluvy. V době přijetí právní úpravy k tomu důvodová zpráva k SŘS uváděla, že: „(o)snova v souladu s požadavky Úmluvy (i se závěry Ústavního soudu, vyslovenými při zrušení páte části, o. s. ř.) nejen že zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán při svém rozhodování, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec ustavit nový skutkový stav a porovnat jej s užitou právní kvalifikací. Požadavek „plné jurisdikce“, který Úmluva (lépe řečeno judikatura Soudu pro lidská práva) vyžaduje pro přezkoumání rozhodnutí „o občanských právech a závazcích“ a „trestních obvinění“ (včetně správních deliktů), se tak zavádí jako obecný princip. Česká republika tedy vypořádává tímto zákonem definitivně deficit, který tu existoval.“⁸⁷ Nicméně k české právní úpravě tykající se přezkumu přiměřenosti nadto významně omezené výkladem samotných správních soudů lze konstatovat jisté výhrady k naplňování uvedených požadavků plné jurisdikce soudu právě z hlediska omezení přezkumu přiměřenosti trestů kritériem zjevnosti, obdobně jako tomu bylo v minulosti ve Francii i v Portugalsku.

2.4. Význam správního soudnictví ve správním trestání

Plně v souladu s výše uvedeným požadavkem plné jurisdikce je i sdělení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že: „(p)rávní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení.“⁸⁸ Toto sdělení nijak nesnižuje význam správního soudnictví, přičemž dnešní doba bezesporu směřuje od státu směrem k jednotlivci a k ochraně jeho subjektivních práv. Rovněž dva soudci Nejvyššího správního soudu Josef Baxa a Michal Mazanec zdůraznili význam moderního správního soudnictví přirovnáním k dobám minulým.⁸⁹

SŘS měl představovat skutečný průlom do tehdejší koncepce správního soudnictví zvláště pro oblast správního trestání a měl zdůraznit, že správní soudy, jakožto soudy veřejného práva, poskytují ochranu ve věcech subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru s maximálním omezením výluk.⁹⁰ Velmi významným posunem bylo rozšíření rozsahu soudního přezkumu vedle možnosti kontroly zákonnosti správního uvážení i o možnost přezkumu případů, kdy správní orgán sice nepřekročí meze stanovené zákonem, ale zneužije správní uvážení. Novou právní úpravou představovanou SŘS došlo rovněž k zásadnímu rozšíření pravomocí správních soudů včetně moderačního práva, přičemž tyto pravomoci by měly být vykládány konformním způsobem s požadavky Úmluvy.

⁸⁷ Důvodová zpráva k SŘS, s. 65.

⁸⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008. č.j. 7 Afs 54/2007 – 62.

⁸⁹ Srovnej BAXA, J.; MAZANEC, M. Správní soudnictví. Reforma českého správního soudnictví. *Právní rádce*, 2002 č. 1, s. 5.

⁹⁰ SEDLÁČEK, S. Právní úprava správního soudnictví od 1.1.2003. *Právo a podnikání*. 2003, č. 7/8, s. 7.

Požadavky dané čl. 6 Úmluvy na soudní přezkum rozhodnutí o správním deliktu jako „*trestním obvinění*“ zahrnul do své právní úpravy rovněž **slovenský** zákonodárce. Ten v § 195 slovenského Správneho súdneho poriadku (dále též „*SSP*“) rovněž zakotvil princip plné jurisdikce slovenských správních soudů, a to v podstatně širším rozsahu, než jak je tomu v České republice. Slovenská odborná veřejnost toto ustanovení dokonce vykládá tak, že: „*správní soud není vázán v řízení o věcech správního trestání rozsahem a důvody žaloby. Tato právní úprava i ze současné (slovenské) soudní praxi uplatňující princip plné jurisdikce ve správním trestání na základě čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nová právní úprava v Správnom súdnom poriadku tak dává soudu bez ohledu na rozsah a důvody žaloby přímo povinnost zabírat se otázkou zjištění skutečného stavu věci (§ 195 písm. a) SSP), otázkami zániku odpovědnosti za správní delikt (§ 195 písm. b) SSP), ale aji otázkami druhu a výše sankce z toho hlediska, či nevybočení z rozsahu správní úvahy orgánu veřejné správy ze znění zákona (§ 195 písm. a) SSP).*“⁹¹ Slovenská právní úprava tak dokonce v některých bodech předbíhá požadavky udávané ESLP, a to ve prospěch zajištění co nejširšího přístupu k soudu u trestních obvinění v oblasti správního trestání.

V této souvislosti je ale nutné konstatovat, že toto ustanovení současně nepřenáší na slovenské správní soudy povinnosti správních orgánů a ani jim nezakládá bezbřehou povinnost přezkoumávat opětovně celou věc i bez návrhu. Tento až příliš extenzivní přístup správně brzdí slovenský Nejvyšší soud SR ve své judikatuře, kde uvádí: „*(o)chrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ze strany správních soudů má subsidiární charakter ve vztahu k ochraně, kterou poskytují orgány veřejné správy. Preto fyzická alebo právnická osoba, ktorej práva boli porušené alebo ohrozené má sa prioritne domáhať ochrany svojich práv na správnom orgáne. Ak nedošlo k náprave ochrany zo strany orgánu verejnej správy, je možné, aby sa fyzická alebo právnická osoba domáhala ochrany svojich práv na správnom súde. Vyplýva to z historicky daného a v Slovenskej republike garantovaného postavenia správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahrádzanie vecných kompetencií orgánov verejnej správy, ale zabezpečenie ich kontroly nezávislou súdnou mocou*“⁹² I přesto je nutné konstatovat, že slovenské správní soudy jsou oprávněny přezkoumávat přiměřenost trestu ve smyslu čl. 6 Úmluvy v daleko širším rozsahu, než jak je tomu v České republice.

Rovněž ve **Francii** došlo z pohledu přezkumu přiměřenosti k postupnému rozšiřování pravomocí správních soudů. Francouzská právní úprava přitom umožňuje v rámci soudní kontroly sankce dva přípustné druhy opravných prostředků, a to prostředek proti zneužití uvážení⁹³ a dále úplný opravný prostředek založený na principu plné jurisdikce⁹⁴. Volba konkrétního opravného prostředku pak závisí na druhu napadené

⁹¹ HANZELOVÁ, I.; RUMANA, I.; ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava, Wolters Kluwer, s. 309, 312-313.

⁹² Rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 29. 6. 2016, sp. zn. 8Sžnz/6/2015, potvrzený usnesením slovenského Ústavního soudu SR ze dne 11. 10. 2016, sp.zn. III. ÚS 676/2016. Dostupný na: <http://merit.slv.cz/III.US676/2016>.

⁹³ V originále: „*le recours pour excès de pouvoir*“.

⁹⁴ V originále: „*le recours de plein contentieux*“.

sankce, kdy opravný prostředek vůči zneužití moci se ve Francii podává například proti disciplinárním sankcím a dlouhodobě neumožňoval kontrolu přiměřenosti uložené sankce.⁹⁵ V obou případech byly soudy oprávněny zkoumat primárně zákonnost sankce. V posledních letech došlo nově k přeřazení některých rozhodnutí o sankcích pod režim úplné apelace jako je sankce odebrání bodů u řídičského oprávnění, rozhodnutí odebrat pobytovou kartu rezidenta, přeřazení sankcí ukládaných vládní agenturou, či uveřejnění rozhodnutí, jež bylo dříve považováno pouze jako tzv. navazující fáze po sankcionování.⁹⁶ Pravomoc kontroly správních sankcí v režimu plné jurisdikce se postupně rozšířila i na některé bagatelní sankce kvalifikované jako interní opatření, jež vyjma posouzení zákonnosti byly dříve mimo kontrolu soudní moci a na které se měla vztahovat tzv. „soudní imunita“ (např. sankce výstrahy u zadrženého vojáka).⁹⁷ S odkazem na vývoj judikatury ESLP jsou nově soudy v obou případech oprávněny posuzovat i přiměřenost trestu.⁹⁸

K tomu, že Francie postupně mění svůj přístup k přezkumu přiměřenosti trestů se vyjádřil i John Bell tak, že: „(n)edávnné francouzské procesní reformy daly správním soudcům více pravomocí přizpůsobit svá rozhodnutí situaci případu. Zatímco tradičně se francouzští správní soudci cítili jako neschopní vydávat soudní příkazy proti správě z důvodu respektování zásady rozdělení pravomocí, od 80. let došlo k prvnímu kroku obejít to tím, že francouzským správním soudcům byla udělena pravomoc nařídit tzv. „astreintes“⁹⁹ a konečně udělením pravomoci vydávat soudní příkazy proti správě. Cílem obou pravomocí je zajistit řádné vymáhání soudních rozhodnutí správou.“¹⁰⁰

Francouzská právní úprava *Code de justice administrative* zakládá soudcům daleko širší pravomoci, než je tomu v České republice. Soudce tak má například možnost zrušit smlouvu v rámci veřejné zakázky nebo koncese, zkrátit dobu její platnosti nebo uložit peněžitou sankci za její porušení.¹⁰¹ Do doby rozhodnutí může soud rozhodnout

⁹⁵ Srovnej Conseil d'Etat. *Le juge administratif et les sanctions administratives*. [online] ze dne 9. 1. 2017. Dostupné na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

⁹⁶ V originále: „juge de plein contentieux“.

⁹⁷ Rozhodnutí CE, *Garde des Sceaux c/Mme G.* ze dne 21. 5. 2014, stížnost č. 359672.

⁹⁸ Srovnej v části: „*Le juge administratif de l'excès de pouvoir a progressivement fait évoluer cette position jusqu'à se livrer, aujourd'hui, à un contrôle entier de cette proportionnalité.*“ In: Conseil d'Etat. *Le juge administratif et les sanctions administratives*. [online] ze dne 9. 1. 2017. Dostupná na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

⁹⁹ Pojem „astreites“ je definován jako částka, kterou ukládající orgán nutí osobu splnit uloženou povinnost. V případě soudních řízení se jedná o částku ukládanou soudy správním orgánům k účinnému vynucení soudním rozhodnutím uložené pravomoci.

¹⁰⁰ Srovnej: BELL, J. In: BELL, J.; BOYRON, S.; WHITTAKER, S. *Principles of French Law* [online]. 2. vyd. Oxford: Oxford Press, 2008, s. xxxvii a s. 342. Dostupné na: <https://books.google.cz/>.

¹⁰¹ V originále: „*Toutefois, dans les cas prévus à l'article L. 551-18, le juge peut sanctionner le manquement soit par la résiliation du contrat, soit par la réduction de sa durée, soit par une pénalité financière imposée au pouvoir adjudicateur ou à l'entité adjudicatrice, si le prononcé de la nullité du contrat se heurte à une raison impérieuse d'intérêt général. Cette raison ne peut être constituée par la prise en compte d'un intérêt économique que si la nullité du contrat entraîne des conséquences disproportionnées et que l'intérêt économique atteint n'est pas directement lié au contrat, ou si le contrat porte sur une*

o přerušení její účinnosti. Tato pravomoc je dána v oblasti smluvních závazků v čl. L 551-13. I zde soud hodnotí účinky smlouvy a její potřebnost. Nastavení pravomoci správních soudů ve Francii je tak co do možnosti meritorních výroků zjevně širší než v České republice právě s odkazem, že se jedná o nalézání práva, které originálně spadá pod moc soudní. Konečně francouzští správní soudci pod vlivem ústavní a evropské judikatury mají širší možnosti i v oblasti správního trestání. Novější výklad právní úpravy tak zdůrazňuje požadavek proporcionality mezi spáchaným zaviněním a uloženou sankcí. Soudy provádí důkladnější kontrolu sankce oproti dřívější rozhodovací činnosti. Neméně důležitou roli ve Francii tvoří i možnost odkladného účinku výslovně pro sankce účinného od roku 1987.¹⁰²

Na samotná rozhodnutí ESLP je třeba nahlížet jako na kvazizávazný výklad *pro futuro* i pro ostatní členské státy. ESLP opakovaně prohlašuje, že jeho rozsudky slouží nejen k rozhodování o jednotlivých individuálních věcech, které mu byly předloženy k rozhodnutí, ale obecněji k objasnění, ochraně a rozvoji pravidel stanovených Úmluvou, čímž jeho rozhodnutí přispívají k dodržování závazků ze strany jednotlivých států.¹⁰³ Na konstatování porušení u jednoho státu je třeba nahlížet v širších souvislostech a kriticky přistupovat k posuzování souladu vlastní právní úpravy s Úmluvou.

Konečně k pramenům českého práva nepatří ani soudní judikatura, resp. soudní precedenty. I přesto se v poslední době ukazuje tendence přiznávat ustálené judikatuře právní závaznost. Právní věty, jakož i části odůvodnění, bývají často citovány ve správních a soudních rozhodnutích, která se na ně stále častěji závazně odvolávají a používají je jako součást vlastních odůvodnění. Ve vztahu ke správnímu trestání byla role soudní judikatury dlouhodobě ještě více posílena, neboť ta postrádala jednotnou a ucelenou právní úpravu, zejména u jiných správních deliktů. Publikované soudní rozhodnutí do jisté míry přispívala ke sjednocování výkladu, a to i přesto, že by se v zásadě mělo vztahovat jen k danému konkrétnímu výkladu. Jejich prostřednictvím dochází k dotváření práva.¹⁰⁴ Význam soudních rozhodnutí je tak v dnešní době nepopíratelný.

délégation de service public ou encore si la nullité du contrat menacesérieusement l'existence même d'un programme de défense ou de sécurité plus large qui est essentiel pour lesintérêts de sécurité de l'Etat.“ Srovnej ustanovení čl. L551-19 francouzského soudního řádu správního – v originále "Code de justice administrative" [online]. Dostupný na: http://codes.droit.org/CodV3/justice_administrative.pdf.

¹⁰² V originále: „*Le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la defense.*“ V překladu: „*získat odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí představuje základní záruku práva na obhajobu.*“ Srovnej francouzský Ústavní soud - Conseil Constitutionnel ze dne 23. 1. 1987, č. 86-224 DC. Dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>.

¹⁰³ Srovnej rozsudek velkého senátu ESLP, Konstantin Markin proti Rusku ze dne 22. března 2012, stížnost č. 30078/06, § 89.

¹⁰⁴ Blíže k této problematice např. MATES, P. Role soudů při dotváření správního práva. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR v.v.i., 2018, roč. 157, č. 4, s. 333-342.

2.5. Princip proporcionality a jeho význam ve vztahu k trestání

K tomu, abychom byli schopni správně interpretovat pro moderační právo stěžejní kritérium, a to uložení zjevně nepřiměřené výše trestu, bude nejdříve potřeba se zabývat tím, kde jsou dány již samotné hranice mezi přiměřeností a nepřiměřeností trestu. Následně je nutno hledat i pomyslnou hranici oné zjevnosti nepřiměřenosti. Současně je potřeba si uvědomit, že hranice mezi přiměřeností, nepřiměřeností a zjevnou nepřiměřeností jsou dány spíše iluzorně, kdy přiměřený nebo nepřiměřený trest jsou v podstatě neurčité právní pojmy, a proto se budou i v čase vyvíjet a měnit spolu se společenskými i politickými představami o adekvátnosti a spravedlnosti trestu.

Hlavním východiskem přiměřenosti trestu je princip proporcionality. Termín proporcionalita vychází z latinského spojení „*pro portio*“, jež má znamenat vztah mezi dvěma či více prvky. Smyslem principu proporcionality je hledání spravedlivé rovnováhy mezi cílem a použitými prostředky při střetu mezi soukromými a veřejnými zájmy. S ohledem na skutečnost, že pojednání o principu proporcionality, jakož i o přiměřeném trestu by obstálo na celou práci, tak po krátkém uvedení čtenáře do problematiky se v této kapitole spíše zaměříme na hlavní vlivy proporcionality ve správním trestání.

Sama proporcionalita je doktrína v ústavním a veřejném právu, jež má celosvětovou pozornost a která se údajně měla zrodit zároveň ve stejné době jak v Německu, tak v Kanadě.¹⁰⁵ Požadavek proporcionality je navíc uplatňovaný napříč dalšími demokratickými státy. Je rovněž užíván jak v USA a vlivem portugalské právní úpravy se rozšířil i po celé Jižní Americe. Kritérium proporcionality nacházíme ale i v asijských státech. Jedná se o velice univerzální princip dnes již globálního charakteru. Novodobá literatura navíc neřídka označuje tento princip za nadřazený ostatním principům nebo jako princip klíčový či nejdůležitější.¹⁰⁶

Pro evropský kontinentální systém je významný výklad především vycházející z původního německého správního práva. V něm je v obecné rovině definována proporcionalita jako kontrola racionality. Proporcionalita vyžaduje, aby každé opatření, které zasahuje do základních práv, mělo legitimní veřejný účel a bylo také potřebné, nezbytné a přiměřené v užším smyslu, resp. „*vhodné*“).¹⁰⁷ Opatření, která tato požadavky nespĺňují, jsou v rozporu s účelem zákona. Dále bývá proporcionalita definována jako univerzální kritérium ústavnosti.¹⁰⁸

¹⁰⁵ JACKSON, TUNSHET, op. cit., s. 1.

¹⁰⁶ Srovnej např. PAULÍK, Š. *Obejdeme se bez právních principů?* In: ANTOŠ, M.; WINT, J. (eds.) *Poměřování základních práv*. Sborník č. 71. Praha: Univerzita Karlova, 2018. s. 83.

¹⁰⁷ WEHRHEIM, M.; FROSS, I. *Grundzüge der Unternehmensbesteuerung*, 3. vyd. Mnichov: Vahlen, 2019, s. 7.

¹⁰⁸ BEATTY, D. M. *The Ultimate Rule of Law*. Oxford University Press, 2004, s. 162.

Frank I. Michelman navíc poukazuje, že pojem proporcionality vedle zmíněného významu může v hrubé rovině představovat i například hodnoty funkčnosti, reciprocit, spravedlnosti nebo tolerance.¹⁰⁹

Názory na proporcionalitu ale ani v zahraničí nemají jednotný přístup. Nezřídka mají tendenci proporcionalitu zjednodušovat buď jako odvětví přiměřené odůvodněnosti (resp. *reasonableness*¹¹⁰), nebo jako test správnosti. Elliot například tvrdí, že: „*rozdílnost mezi odůvodněností a proporcionalitou je dána pouze mírou nikoliv jiným druhem posouzení, kdy se nejedná o dva konkurenční testy.*“¹¹¹

Rakouský ústavní soud považuje tento princip za v ústavě nepsaný, avšak ústavně garantovaný, omezující nejen činnost zákonodárce, ale rovněž postupy exekutivy a soudů.¹¹² Tento princip má navíc zjevný vliv na progres v rozhodovací činnosti rakouského, ale i českého Ústavního soudu. Do roku 1980 rakouský Ústavní soud pouze rozhodoval, zda zákon zasahuje do jádra základního práva, tzv. *Wesensgehalt*. Na základě vlivu Úmluvy jsou ale z novější judikatury patrné diferencovanější věcné úvahy, včetně toho, zda konkrétní zásah do základního práva je přiměřený a vztahuje se na něj veřejný zájem.¹¹³ Obdobný vliv Úmluvy je patrný i z judikatury Ústavního soudu v České republice a v dalších státech Evropy.¹¹⁴

Princip proporcionality zásahů požadovaný Úmluvou, a to ve smyslu judikatury ESLP, je respektovaný napříč členskými státy. Avšak ani vlastní požadavek uplatňování proporcionality právě soudy není zcela bez kritiky. Zejména 3. krok testu proporcionality tzv. *balancing* - vedoucí k vyvažování mezi cílem a uplatněným prostředkem dává soudům široké oprávnění uplatňovat svoji vlastní úvahu, což bývá kritizováno mj. i jako „*trojský kůň*“ vlastního politického aktivismu vyšších soudů, přičemž je zdůrazňován požadavek, aby soudy za každých okolností zůstávaly apolitické.¹¹⁵ Lze se setkat i s názory, které považují princip proporcionality v soudním řízení za „*vysoce rušivou formu soudní kontroly činnosti státu*“. Nutno konstatovat, že princip proporcionality tvoří

¹⁰⁹ MICHELMAN, I. F. *Proportionality Outside the Courts with Special Reference to Popular and Political Constitutionalism*. In: JACKSON, TUSHNET, op. cit., s. 35.

¹¹⁰ Definice „*reasonableness*“ znamená v podstatě povahu závěru, který je založen na správném úsudku nebo tento úsudek používá, a proto je spravedlivý a praktický.

¹¹¹ ELLIOT, M. *The principle of proportionality in the laws of Europe*. In: BRADY, A. D. P. *Proportionality and Deference Under the UK Human Rights Act: An Institutionally Sensitive Approach*. Cambridge University Press, 2012, s. 8.

¹¹² THURNHERR, op. cit., s. 373.

¹¹³ Srovnej rozsudky rakouského Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1984, sp.zn. VfSlg 10179/1984; či ze dne 12. 12. 1987, sp.zn. VfSlg 11558/1987, publikované In: THURNHERR, op. cit., s. 373.

¹¹⁴ K tomu závěr, že: „*Vzhledem k tomu, že procesní zásada přiměřenosti (zdrženlivosti) je provedením čl. 4 odst. 4 Listiny, dotýká se její nerespektování i této ústavní maximy; porušení citovaného článku Listiny se promítá i do čl. 18 Úmluvy.*“ In: náleží Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2001, sp.zn. I.ÚS 183/01.

¹¹⁵ Současně své závěry opírá o vlastní studii rozhodovací činnosti vybraných soudů, kde poukazuje, že soudy naopak i v zahraničí vykazují silně sebekázeň. In: PETERSEN, N. *Proportionality and Judicial Activism. Fundamental Rights Adjudication in Canada, Germany and South Africa*. Cambridge: Cambridge university press, 2018, s. 183.

významnou součást požadavků na vnitrostátní právní úpravu založených Úmluvou, a to navzdory oddělení doktrín pravomocí.¹¹⁶

V českém právním prostředí se k vymezení proporcionality vyjádřil mj. i Ústavní soud, který ve své judikatuře uvádí, že princip proporcionality: „zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“¹¹⁷ „Právní význam principu proporcionality tkví v tom, že slouží jako vodítko v případě, kdy veřejná správa v rámci výkonu své pravomoci zasahuje do subjektivního práva nebo svobody soukromé osoby.“¹¹⁸ Ve správním trestání, obdobně jako je tomu v trestání soudním, je princip proporcionality při ukládání trestů ohraničením přípustné intenzity zásahu státu do práv jednotlivce. Pomáhá tak vyjasnit rozumnou a ospravedlnitelnou míru zásahu veřejné moci podmíněnou veřejným zájmem.¹¹⁹

Jednou z realizací principu proporcionality je přiměřenost trestu. Tento závěr vychází z požadavku, aby veřejnoprávní zásah do individuálních práv jednotlivce v podobě trestu sloužil požadovanému a legitimnímu cíli. Podle Soni Skulové sankce nemá nepřiměřeně zasahovat do práv a svobod sankcionované osoby, ale současně musí dostatečně chránit veřejný zájem.¹²⁰ Tyto závěry by vždy měly vyplývat z vlastního odůvodnění uloženého trestu. Vztah mezi odůvodněním trestu a jeho přiměřeností je proto nepopiratelný.¹²¹ Trestající orgán by proto měl vždy v každém individuálním případě hledat optimální trest. Hledání optima má přitom význam i z pohledu moderačního práva, neboť může napomáhat rozlišit trest přiměřený od nepřiměřeného.

Proporcionalita přitom není významná pouze z hlediska procesu ukládání správního trestu, tedy jen v rámci činnosti správního orgánu, ale odehrává se i v dalších rovinách. Důležitou rovinou přiměřenosti je samotný požadavek na právní úpravu umožňující, aby zákonem stanovené správní tresty mohly být ukládány v konečném důsledku jako přiměřené, tzn. aby dávaly správnímu orgánu možnost zohlednit specifika

¹¹⁶ V originále: „One outcome of the reception of the ECHR has been the reception of proportionality, despite separation of powers doctrines that express hostility to judicial review.“ In: BESSON, op. cit., s. 82.

¹¹⁷ Nález pléna ÚS ze dne 15. 11. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 20/09.

¹¹⁸ KOŠIČAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, Právna monografia, s. 33 -34.

¹¹⁹ Tamtéž.

¹²⁰ SKULOVÁ, S. *Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeanisation of Administrative Law in the Czech republic*. In: POPLAWSKI, M., ŠRAMKOVÁ, D. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 83, 84.

¹²¹ V tomto směru bude mít význam i Alexyho (trestní) teorie proporcionality, kterou přejímá i český Ústavní soud (srovnej např. nález Pléna ÚS ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 19/08). V případě trestání zpravidla dochází ke konfliktu principů, u kterého se rovněž předpokládá optimalizace řešení. Dle Alexyho každé jiné řešení než takové, jež naplňuje příkaz optimalizace a následně po nalezení optima je cílem dalšího kroku ospravedlnění při upřednostnění jednoho z mnoha optimálních řešení vycházejících z poměrování. Blíže ALEXY, R. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt: Suhrkamp, 1994, 548 s. Následovaný v České republice například: PAULÍK, op. cit., s. 86 a 89.

případu. Zároveň však ESLP v rozhodnutí Kafkaris proti Kypru¹²² zdůraznil, že definice i sankce za protiprávní jednání musí být stanoveny určitě, srozumitelně a předvídatelně. Samotná nesrozumitelnost a nepředvídatelnost byla následně namítána i jako důvod pro moderaci právní úpravy (k tomu blíže podkapitola 6.2.1).

Požadavek na přiměřenost trestu dále zdůrazňuje i EU. Jedním z novějších výkladů, a to ve vztahu k pokutám za porušení nařízení GDPR, vydala pracovní skupina zřízená dle čl. 29 tohoto nařízení v podobě pokynů k uplatňování a stanovování pokut. V těchto pokynech zasláných členským státům uvádí, že: „(s)tejně jako všechna nápravná opatření zvolená dozorovými úřady by i správní pokuty měly být účinné, přiměřené a odrazující“. K tomu doplňuje, že: „(p)okuty jsou důležitým nástrojem, který by dozorové úřady měly za vhodných okolností uplatňovat. Dozorovým úřadům se doporučuje, aby při uplatňování nápravných opatření zaujímaly uvážlivý a vyvážený přístup, má-li se dosáhnout jak účinné a odrazující, tak přiměřené reakce na porušení. Nejde o to považovat pokuty za krajní řešení nebo odrazovat od jejich ukládání. Na druhou stranu by se však neměly uplatňovat tak, aby to snižovalo účinnost tohoto nástroje.“¹²³

Požadavky EU na vnitrostátní legislativu ve správním trestání jsou patrné i v jiných oblastech veřejné správy. Z tohoto důvodu by obecná kritéria a principy ukládání sankcí na vnitrostátní úrovni měly korespondovat s požadavky na úrovni unijní. Správní orgány by samy měly být vedeny snahou o ukládání takových trestů v takové výši, aby byly z hlediska právem chráněného veřejného zájmu účinné, ale současně, aby byly přiměřené.

Z hlediska nyní zkoumané problematiky moderačního práva hraje princip proporcionality významnou úlohu, neboť jeho vlivem vznikl požadavek přiměřeného trestu a v návaznosti na to i oprávnění správních soudů trest snížit nebo od něj upustit, je-li zjevně nepřiměřený. Převezmeme-li od Alexyho závěr, že principy jsou příkazy k optimalizaci a princip proporcionality je metoda, která umožňuje ospravedlnění při upřednostnění jednoho konkrétního bodu na optimu, tak i správní soud má při aplikaci moderační být veden tímto principem proporcionality.¹²⁴

2.6. Správní tresty a principy ukládání trestů

Správní trest, společně s ochrannými opatřeními, představuje právní reakci státu za spáchaný správní delikt, jehož nejobecnějším účelem je ochrana společnosti.¹²⁵ I přes fakt, že dnes je trestání neodmyslitelně spjato s výkonem veřejné správy, nesmíme zapomínat, že obecně nepatří mezi její originální funkce.¹²⁶ Těmi jsou „funkce

¹²² Rozsudek ESLP, Kafkaris proti Kypru ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 21906/04, § 116-152.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ ALEXY, op. cit., s. 548.

¹²⁵ Srovnej přiměřeně JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 427.

¹²⁶ Shodně Martin Kopecký, který upřesňuje, že: „posuzování viny a ukládání trestů za protiprávní činy správními orgány lze považovat za výjimku z pravidla, že výkon trestní pravomoci náleží soudům“. In:

*zajišťovací, ochranná, spočívající ve vytváření podmínek pro udržování veřejného pořádku a působení ve prospěch minimalizace protiprávní činnosti.*¹²⁷ Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, na veřejnou správu bylo k zajištění těchto funkcí následně delegováno oprávnění trestat původně v rámci dělby moci spadající ryze pod moc soudní.

Proces ukládání správního trestu může mít dvojí podobu, kdy zákon buď pevně stanoví druh, popřípadě výši trestu, anebo je ukládající orgán nadán správním uvážením o druhu či výši trestu.¹²⁸ Nejedná se o zcela volnou úvahu, ba naopak „*správní uvážení nemá vykazovat znaky libovůle, musí být rýdně odůvodněno a výstup uplatněné diskreční pravomoci správního orgánu musí být v kontextu a ve vztahu logického vyplývání se skutkovými okolnostmi, které daný případ individualizují. To ostatně vyplývá rovněž z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Z toho plyne, že každé správní uvážení má své meze.*“¹²⁹

Použití správní úvahy musí být v souladu se zásadami logického uvažování a rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno.¹³⁰ Ačkoliv se často uvádí, že správní orgán je nadán tzv. volným uvážením¹³¹, jedná se z teoretického hlediska dnes již o iluzorní označení, neboť v moderním demokratickém právním státu je již každé správní uvážením vázané výše uvedenými právními principy.¹³²

KOPECKÝ, M. *Príslušnosť v řízení o přestupcích* [online]. ASPI 2018 [cit. 2018-3-16]. Dostupné v právním informačním systému ASPI.

¹²⁷ KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: METROPOLITAN UNIVERSITY PRAGUE PRESS, 2013, s. 217.

¹²⁸ Správní uvážení spojujeme s procesem rozhodování veřejné správy, kdy veřejná správa si sama volí prostředky, kterými naplňuje své funkce, přičemž její snahou je vždy nalezení adekvátního a účelného řešení. Srovnej SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 40.

¹²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2017, č.j. 31 A 72/2015 – 96.

¹³⁰ Obdobně judikoval i slovenský Nejvyšší soud pod sp.zn. R 69/2014, publikováno In: HANZELOVÁ, RUMANA, ŠINGLIROVÁ, op. cit., s. 321.

¹³¹ František Weyr představil ve své publikaci Československé právo správní rozdělení zákonných možností postupu správních orgánů v podobě 1) zákonné vázanosti, 2) vázaného uvažování a 3) volného uvažování. Rozdíl mezi posledními dvěma možnostmi pak popisoval v tom, zda zákon vytyčuje správnímu orgánu určitý směr, v němž se mají jeho úvahy pohybovat, např. v podobě zřejmého účelu normy. Naopak, *tam, kde právní řád nevytyčuje ani oněch konkrétních směrnic, kde tedy aplikující úřad uvažuje toliko s povšechných hledisek (jako jest např. obecné dobro nebo obecné účely státu), mluví se o volném uvažování. Zde pak rozhodování úřadu činí dojem úplné volnosti, a to tak, že několik různých rozhodnutí téhož případu stejně hovějí právnímu řádu, jinými slovy, že aplikující úřad rozhoduje vlastně bez právní normy, že zaujímá – s dopuštěním zákonodárce – jeho místo: neaplikuje, nýbrž tvoří normy, jsa př své činnosti v podstatě činitelem normotvorným“ (...)* Nelze toliko rozeznávat jen tři stupně, nýbrž dlužno v pravdě připustiti nekonečný jejich počet.“ In: WEYR, op. cit. s. 97-98.

¹³² Poměrně legendární je usnesení rozšířeného senátu NSS, který se vyslovil, že: „*absolutní, či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“ In: Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42.

Obdobně se k požadavkům na správní uvážení vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že: „(k)ždé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. a dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“¹³³ Z uvedeného vyplývá, že jak Nejvyšší správní soud, tak ale i Ústavní soud¹³⁴ respektují princip proporcionality i pro oblast správního trestání.

Při ukládání správního trestu je nutné dbát na to, aby byl zajištěn požadavek subsidiarity trestní represe a účel trestu. K tomu, aby bylo možné uložit přiměřený trest, je nezbytné si nejprve stanovit, jaký má být samotný **účel ukládaného trestu**. Je nepochybné, že u pachatelů se sklonem k časté recidivě bude dán jiný účel trestu oproti nerozváženému mladistvému pachateli, u kterého přestupek nastal například pouze z nedostatku zkušeností. Správní orgán je ve své úvaze vázán účelem ukládaného trestu, tak dle PZ i rovněž nespočtem dílčích zákonem stanovených kritérií směřujících k uložení spravedlivého a přiměřeného trestu, které jsou nově vztaheny na všechny přestupky.¹³⁵

V této souvislosti uvedl Ústavní soud, že smyslem a účelem trestu v nejobecnější rovině je ochrana společnosti a nemá jim být žádný jiný záměr.¹³⁶ Z uvedeného plyne, že trest nesmí být prostředkem pro řešení jiných společenských problémů. Jedině individualizovaný a zákonný trest v sobě spojuje jak individuální represí a prevenci vůči pachateli, tak i potřebnost výchovného působení na ostatní členy společnosti (tzv. generální prevence). „Platná právní úprava tak výslovně zdůrazňuje závislost generální prevence na prevenci individuální, a dále že individuální prevence je chápána jako nástroj generální prevence. Uvedený poměr individuální a generální prevence nelze obracet. Pokud by se tak stalo, byla by narušena jednota, resp. vyváženost prevence a represe a generální prevence, opřená především o odstrašení přísnou represí.“¹³⁷

K naplnění legitimního účelu trestu by měly přispívat obecné zásady trestání. Josef Jelínek mezi základní zásady trestání v obecné rovině řadí vedle zásady zákonnosti, zásady humanity sankcí a zásady přiměřenosti¹³⁸, dále i zásadu individualizace použitých

¹³³ Tamtéž.

¹³⁴ „Zákon by tedy při nastavení parametrické výše sankce měl zohlednit kritérium přiměřenosti (proporcionality).“ Srov. nález ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp.zn. Pl. ÚS 24/14.

¹³⁵ Srovnej např. ust. § 37 až § 44 PZ stanovící a upřesňující kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu pro přestupky.

¹³⁶ Uvedený závěr se týká soudních trestů, ale dle mého názoru je plně aplikovatelný i pro účely trestů správních. Blíže nález ÚS ze dne 23. 4. 1998, sp.zn. IV. ÚS 463/97.

¹³⁷ Tamtéž.

¹³⁸ Zásada přiměřenosti – je upravená v ustanovení § 38 odst. 1 TZ a spočívá v tom, že trestní sankce musí být adekvátní spáchanému trestnému činu, je nutno ji ukládat s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, jakož i poměrům pachatele.

sankcí¹³⁹, zásadu personalitě sankce¹⁴⁰ a konečně zásadu neslučitelnosti určitých druhů sankcí, jež mají shodnou věcnou povahu.¹⁴¹ Tyto zásady jsou navíc obecně uplatnitelné i ve správním trestání.¹⁴²

Zásada zákonnosti sankce tvoří jednu z rovin obecného principu zákonnosti, kde z Feurbachovy formulace *nulla poena sine lege scripta* vyplývá omezení, že jako sankce mohou být ukládány pouze ty, které zákon výslovně uvádí. Účelem této zásady, na základě které není možný trest bez zákona, nemá být pouze její formální začlenění jako ústavní pojistky, ale jde o hlavní zásadu trestního práva a tedy i trestního práva správního. Tato zásada se nutně uplatní při výběru druhu i výměry sankce, zákonných předpokladů ukládání, jakož i podmínek jejich výkonu.

Na tuto zásadu navazuje princip individualizace, jež má za úkol dodržet reflektování zvláštností pachatele a zvláštních okolností správního deliktu. Tato zásada stanoví rámec správnímu orgánu pro uložení efektivní a spravedlivé sankce, resp. okolnosti spoluurčující druh a výměru sankce, a které v případě, že nejsou zahrnuty již přímo ve skutkové podstatě správního deliktu, mohou tvořit přitěžující a polehčující okolnosti. Se zásadou individualizace nutně souvisí i zásada zákazu ukládání likvidačních pokut ve vztahu k majetkovým poměrům pachatele¹⁴³. To samozřejmě neznamená, že by pokuta nesměla být nikdy likvidační, nebo že by měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. „*Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.*“¹⁴⁴

¹³⁹ Zásada individualizace použitých sankcí - druh a případně výměra sankce musí být soudem ukládány s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem vztahujícím se jak k závažnosti trestného činu, včetně přitěžujících a polehčujících okolností (téměř výlučně u trestů, tak k možnostem sociální reintegrace, jeho poměrům a s přihlédnutím k přiměřené satisfakci osob poškozených.

¹⁴⁰ Zásada personalitě sankce - trest i ochranné opatření by zásadně mělo postihovat jen pachatele, přičemž vliv na jeho okolí (př. rodinu) by mě být minimalizován.

¹⁴¹ KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 24.

¹⁴² Srovnej rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-135.

¹⁴³ Likvidační sankcí rozumíme zásah do majetkových práv pachatele veřejnou mocí, jehož intenzita představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Tedy případ, u kterého pokuta natolik přesáhne výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou. K zákazu ukládání likvidačních sankcí srovnej známý nálezný pléna ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl. ÚS 03/02. Uvedenou judikaturu částečně relativizoval ve správním soudnictví rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008 – 133, dospěl k závěru, že ukládání likvidačních pokut v řízeních o správním deliktu možné je výjimečně za určitých okolností, přičemž definoval i přípustnou výjimku z uvedeného zákazu.

¹⁴⁴ Tamtéž.

Vedle principů zákonnosti a individualizace správního trestu, které jsou zpravidla v judikatuře zdůrazňovány¹⁴⁵, hraje při ukládání správních trestů významnou roli právě i **princip přiměřenosti** (viz podkapitola 2.7).

Vrátíme-li se k zákonné právní úpravě a požadavkům na správní trest, tak s účinností od 1. 7. 2017 zákonodárce zakotvil podmínky pro ukládání individualizovaných správních trestů v PZ, zejména pak v hlavě sedmé tohoto zákona. Uvedený zákon se tak pro mnohé stal tzv. kodifikací správního trestání. Ve vztahu k uvedenému pak stojí za zmínku, že zákonodárce se velmi inspiroval v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku, což vedlo i k převzetí některých institutů známých z trestního práva i do přestupkového práva.¹⁴⁶

Zákonodárce rovněž přistoupil ke změně formulace. Předchozí právní úprava přestupků používala dikci, kdy správní orgán „uložit“ sankci. Účinností PZ došlo ke změně dikce zákona na „*lze uložit*“ správní trest. Změna tohoto znění u sankčních norem na první pohled evokuje nově fakultativnost uložení uvedeného správního trestu ze strany správního orgánu. Nejedná se ale o neomezené rozšíření uvážení správního orgánu, zda správní trest uloží, jež by mohlo hraničit s libovůlí úředních osob. I přes uvedenou dikci je správní orgán nadále povinen postupovat v souladu se zákonem, resp. zjistí-li spáchání přestupku a nebude-li dána ze zákona možnost odklonu, bude nadále povinen k uložení správního trestu za přestupek.

2.7. Přiměřený trest a soudní přezkum správní úvahy o něm

Přiměřeným trestem je takový trest, který naplňuje zobecnitelné představy pro trest zákonný a současně individualizovaný, jež na jedné straně plní jeho požadovaný účel a na druhé straně nezasahuje do základních práv jednotlivce vyšší měrou, než je v demokratickém státě nezbytné. V ideálním případě se bude jednat o trest správný a spravedlivý ve vztahu ke sledovanému cíli. Kritéria stanovená v zákonech jsou obecná a dávají nezřídka velice široké správní uvážení o volbě druhu a zejména výše trestu. K tomu uvedl Ústavní soud, že: „(s)ankce by měla být přiměřená nejen k objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu, ale rovněž k osobě delikventa a jeho osobním poměrům.“¹⁴⁷

Zásada přiměřenosti ve správním řízení je upravena v § 2 odst. 2 SŘ, dle kterého správní orgány uplatňují svoji pravomoc jen k těm účelům a v takovém rozsahu, v jakém jim byla svěřena. Uvedená zásada se projevuje mj. i při ukládání správních trestů, přičemž požadavek přiměřenosti trestu vyplývá ze zákona především z požadavků zohlednění kritérií stanovených v § 37 PZ.¹⁴⁸ Ačkoliv uvedené ustanovení není výslovně

¹⁴⁵ Srovnej např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č.j. 7 As 71/2010 – 97, či rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2017, č.j. 5 As 152/2016-36.

¹⁴⁶ Zejména podmíněného upuštění od uložení správního trestu dle § 42 PZ, upuštění od uložení správního trestu dle § 43 PZ, mimořádného snížení výměry pokuty dle § 44 PZ.

¹⁴⁷ Srovnej náleží ÚS ze dne 27. 5. 2015, sp.zn. IV.ÚS 3062/14.

¹⁴⁸ Uvedené ustanovení upravuje kritéria při „určení druhu správního trestu a jeho výměry“, která jsou dána demonstrativním výčtem charakterizovaným uvozením „zejména“. Zákon mezi uvedená kritéria v § 37 řadí: „a) povahu a závažnost přestupku, b) požadavek přihlídnout k tomu, že o některém z více přestupků

označeno jako „*přiměřenost trestu*“, jak je tomu v § 14 TOPOZ, či jako „*přiměřenost trestních sankcí*“ dle § 38 TZ, nelze odhlédnout od nápadné podobnosti s uvedenými ustanoveními v oblasti soudního trestání.¹⁴⁹

Při zohlednění jednotnosti soudního a správního trestání a s tím související uplatnitelnosti principů trestního práva ve správním trestání by měl být princip přiměřenosti sankcí obdobně respektován i pro oblast správního trestání. Ústavní soud se v minulosti ve vztahu k potřebnosti možnosti uložení přiměřeného trestu zabýval, přičemž konstatoval, že ústavní pořádek klade na samotnou právní úpravu trestání požadavek proporcionality. V návaznosti na to Ústavní soud zrušil část ustanovení obsahující příliš vysoké dolní hranice nevylučující v konkrétních případech nežádoucí uložení likvidační pokuty.¹⁵⁰

Pro ukládání trestů jsou základem zásady ukládání správních trestů.¹⁵¹ V přestupkovém právu v návaznosti na požadavek zákonnosti trestu vychází správní orgán především ze zmíněného § 37 PZ a na něj navazujících § 38 až § 44 PZ, které budou mít při hledání přiměřeného správního trestu ve správním trestání stěžejní úlohu. Na rozdíl od rakouské právní úpravy český zákonodárce neuvádí, že základem pro posouzení trestu je důležitost právem chráněného zájmu a intenzita jeho narušení, jež je po reformě správního soudnictví v Rakousku upravený v § 19 odst. 1 VStG¹⁵². V české právní úpravě vychází správní orgán mj. z povahy a závažnosti deliktu, přičemž již zmíněná kritéria jsou jen částí množiny dalších kritérií uvedených v § 38 PZ.

Důležité je zdůraznit, že uvedený zákonný rámec kritérií pro ukládání správních trestů není taxativní. Zákonodárce v těchto ustanoveních používá nezřídka uvození „*zejména*“, čímž umožňuje správnímu orgánu přihlédnout i k dalším v zákoně na tomto místě výslovně neuvedeným kritériím. Zákonodárce tímto umožňuje zohlednění i dalších

nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které nedošlo k dokonání, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užítky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon účinný při dokončení přestupku.“

¹⁴⁹ Nepřiměřenost je v trestním právu vykládána jako neadekvátní zásah do integrity člověka, který je důvodně vnímán jako ponižující a zcela zjevně odporující zejména závažnosti spáchaného trestného činu, případně specifickým poměrům osoby pachatele. Srovnej KRÁL, V. In: DRAŠTÍK, A.; FREMR, R.; DURDÍK, T. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. Díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 300..

¹⁵⁰ Blíže nálezy ÚS ze dne 10. 3. 2004, sp.zn. Pl. ÚS 12/03 či ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02.

¹⁵¹ Blíže k této problematice např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 239 – 270.

¹⁵² V originále Verwaltungsstrafgesetz .Zákon o správním trestání z roku 1991 (dále též „VStG“). Dostupný na:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770>.

okolností daného případu tak, aby rovněž i správní orgány mohly nacházet spravedlivé řešení.

Vedle zákonem uvedených kritérií v § 37 až 44 PZ vztahujících se k požadavku individualizace správního trestu, mohou mít na přiměřenost trestu vliv i další kritéria v zákoně výslovně neuvedená. Těmi s přihlédnutím k principům trestního právu mohou být například i osobní a majetkové poměry obviněného. Ačkoliv s těmito kritérii zákonodárce výslovně nepočítá, měl by k nim správní orgán přihlédnout vždy, hrozí-li, že uložený trest bude mít na pachatele nejen likvidační účinky¹⁵³, ledaže by jejich zohledněním uložený trest popřel zcela účel trestání. Toto kritérium a povinnost správních orgánů přihlížet při ukládání trestu k osobním a majetkovým poměrům i v řízení o správních deliktech je bezpochyby dlouhodobě jednou z nejdiskutovanějších oblastí, přičemž s dosavadní jistou mírou zdrženlivosti se i ve správním trestání bude uplatňovat.

Dále můžeme přihlédnout k pohnutce vedoucí ke spáchání správního deliktu či k možnosti nápravy pachatele, k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost pachatele, k důsledkům uložení trestu na třetí osoby (zejména k právem chráněným zájmům a zájmům poškozených správním deliktem, jakož i k věřitelům pachatelů, jejichž pohledávky vznikly v dobré víře bez návaznosti na správní delikt). Právě tato kritéria bývají zohledňována v trestním právu.

U fyzické osoby vedle osobních poměrů může správní orgán přihlédnout i k rodinným poměrům a zdravotnímu stavu pachatele a jeho rodiny.¹⁵⁴ Stejně tak francouzská právní úprava udává, že: „(d)ůsledek principu osobnosti trestu, vyžaduje, aby následky represí utrpěla pouze osoba prohlášená za trestně odpovědnou. Tyto dvě zásady vyplývají z presumpce nevinny vyhlášené v článku 9 francouzském prohlášení o právech člověka a občana.“¹⁵⁵ Obecně podle vzoru trestního práva bychom mohli dovodit, že by správní orgány mohly přihlížet i k tomu, zda právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající vykoná činnost ve veřejném zájmu, která má strategický nebo obtížně

¹⁵³ K těm se přihlédne vždy, pokud hrozí likvidační povaha sankce „Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ In: usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008 - 133.

¹⁵⁴ Obdobně rakouské správní soudy ve vztahu k analogickému užití trestního zákoníku v řízení o správních deliktech musí při stanovování pokut zohlednit příjmy, majetek a rodinné vztahy obviněných (dle § 32 až 35 Straßengesetzbuches). Srovnej rozsudek Zemského správního soudu v Dolním Rakousku ze dne 25. 6. 2014, sp.zn. LVwG.KO.13.2109.

¹⁵⁵ Francouzská judikatura správních soudů zakotvila zásadu osobnosti trestů nejprve jako obecnou právní zásadu, srovnej CE, ze dne 8. 1. 1954, Dame L., Rec. P. 22, a poté ji uznala za ústavní hodnotu, srovnej CE, Société Crédit Agricole Indosuez Chevreux ze dne 22. 11. 2000, stížnost  . 207697.

nahraditelný význam pro národní hospodářství, obranu nebo bezpečnost ve smyslu § 14 odst. 1 TOPOZ.

Uvedená zákonná kritéria dávají rámec rozhodujícímu správnímu orgánu při hledání spravedlivého trestu. I přesto je lze označit za velmi obecná nezaručující v každém případě nepřekročení správního uvážení či dokonce jeho zneužití. K omezení takových případů by měla napomáhat zavedená praxe správních orgánů, vyplývající z principu legitimního očekávání. Zde ovšem vzniká pro obviněné problém, jak se se zavedenou praxí seznámit, přičemž vyjma několika správních orgánů¹⁵⁶ nejsou rozhodnutí z důvodu neveřejnosti řízení běžně zveřejněná. V praxi může napomoci vyžádat si rozhodnutí jako informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, což ale v praxi nemusí být vždy snadné.¹⁵⁷ V takovém případě se k požadovaným rozhodnutím účastník nemusí dostat v rámci jeho řízení včas.

Konečně hlavní roli pro posouzení správního uvážení o přiměřeném trestu bude hrát odůvodnění správního rozhodnutí a z něj vyplývající úvahy.¹⁵⁸ „*Úvaha trestajícího orgánu o druhu a výši trestu v mezích trestní sankce bude jednak účelová: sledujíc splnění postulátu uložení trestu, jednak kausální: odhadujíc účinnost trestu v konkrétním případě.*“¹⁵⁹ Zde je důležité připomenout, že rovněž správní orgány by měly být vázány principem subsidiarity trestní represe a neměly by zásadně ukládat správní tresty přísnější, než je nutné k zajištění požadovaného účelu. Dodržování principů trestání, jakož i zákonnost a správnost správního uvážení může být podrobena vnější soudní kontrole.

Bez mého zájmu nezůstalo ani vyjádření Adolfa Merkla, který uváděl, že: „*přezkoumání úvahy spočívá v přezkoumání otázky přiměřenosti použití volného uvažování, které právo ponechává při stanovení správního aktu správnímu orgánu, tedy v přezkoumávání účelnosti správních aktů v nejširším smyslu.(...) Kontrola úvahy směřuje k tomu, aby akt, který jest sice co do právnosti bezvadným, který jest však proti*

¹⁵⁶ Celá rozhodnutí zveřejňuje například Úřad na ochranu hospodářské soutěže či Úřadu na ochranu osobních údajů. Státní ústav pro kontrolu léčiv zpětně zveřejňuje tabulku s č.j. rozhodnutí, kde jsou uvedeny sankcionované osoby i údaj o výši uložené pokuty.

¹⁵⁷ Například Finanční úřad pro hlavní město Prahu v řízení o žádosti čjako povinný správní orgán v konkrétním případě, kde finanční správa ukládá správní tresty, odmítal jakkoliv reagovat na podané žádosti o poskytnutí informace či podněty na nečinnost, a to dokonce několik měsíců. Posléze po apelaci na nadřízené Generální finanční ředitelství žádost o informaci v podobě správního rozhodnutí odmítl poskytnout s odkazem na § 10 zákona č. 106/1999 Sb., neboť obsahem jeho rozhodnutí mohou být podrobně zjištěné majetkové poměry zjištěných z podkladů z daňových řízení, proto uvedené informace řadí pod ochranu důvěrnosti majetkových poměrů jako celek. Finanční úřad pro hlavní město Prahu v daném řízení tak neposkytl své rozhodnutí z řízení o přestupku dle zákona č. 112/2016 Sb., o elektronické evidenci tržeb, a to ani v anonymizovaném znění a poskytl jej až na opětovnou žádost, a to více než 3 měsíce od původní podané žádosti.

¹⁵⁸ Blíže srovnej MATES, P. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*. 2014 č. 22, s. 772.

¹⁵⁹ POŠVÁŘ, J. *Právní norma a trestní sankce*. In: Zvláštní otisk ze Sborníku prací k počtě šedesátých narozenin Františka Weyra. Praha: Knihtiskárna ORBIS, 1939, s. 233.

účelným, byl nahrazen aktem, který jest podle názoru správního soudu, provádějící kontrolu účelnějším tj. nezávadným toliko právně nýbrž i eticky, politicky apod. (...)¹⁶⁰

Soudní přezkum správního uvážení je ale v České republice značně omezen. Dle judikatury správních soudů platí, že oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena.¹⁶¹ „Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“¹⁶²

Vlastní postavení českých správních soudů při stanovování přiměřeného trestu se liší od správních orgánů. Soudy zásadně nepřístupují k přezkumu přiměřenosti uložené sankce, nedosahuje-li nepřiměřenost buď nezákonnosti, nebo zjevné nepřiměřenosti. „Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložena pokuta by byla likvidační apod.“¹⁶³ U správního uvážení pak soud může přezkoumávat, zda aplikovaná volná úvaha je přezkoumatelná a je z ní zřejmé, že správní orgán z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil, neboť i v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonnost takového rozhodnutí pak může spočívat nejen v nezohlednění zákonem stanovených kritérií, ale mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení či může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.

Jedinou výjimkou, kdy dle ustálené české judikatury soudy mohou posuzovat přiměřenost trestu je postup právě dle § 78 odst. 2 SŘS, k jehož aplikaci je ovšem nezbytný návrh žalobce a současně zjevně nepřiměřená výše trestu.¹⁶⁴ Jak si ukážeme

¹⁶⁰ MERKL, op. cit., s. 232.

¹⁶¹ „Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Tak tomu bylo podle dřívějších právních úprav [§ 3 písm. e) zákona č. 36/1876 ř. z. nebo podle § 245 odst. 2 o. s. ř. před 31. 12. 2002] a je tomu tak i dnes (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“ In: Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č.j. 6 A 96/2000-62.

¹⁶² Srovnej např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č.j. 6 A 96/2000-62, či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č.j. 1 Afs 77/2012-46.

¹⁶³ Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012 – 36.

¹⁶⁴ Soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 SŘS na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 SŘS by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložena pokuta by byla likvidační apod. Srovnej

v další části práce, kontrola nepřiměřenosti je navíc značně omezena právě kritériem zjevnosti a ve velké části případů soudy navíc neposuzují zjevnou nepřiměřenost ve vztahu k individuální závažnosti deliktu, ale ve vztahu k horní hranici sazby, resp. k typové závažnosti správního deliktu, čímž ještě více omezují možnost přezkumu přiměřenosti.

Dále soudy dovodily, že není „*v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena.*“¹⁶⁵

Správní soudy si vlastní rozhodovací praxí omezily možnost přezkumu přiměřenosti zásahu spočívajícího v uložení trestu, a to i přesto, že čl. 6 Úmluvy požaduje možnost úplné apelace při přezkumu, resp. možnost přezkoumávat všechny skutkové i právní otázky, včetně otázky úvahy o přiměřeném trestu.

I přesto, že správní soudy dovozují, že nejsou ve správním soudnictví zásadně oprávněny zkoumat „*běžnou*“ nepřiměřenost správního trestu, nevybočuje-li ze zákonných limitů a nedochází-li ke zneužití správního uvážení, neznamená to, že správní orgány nejsou nadále samy povinny zohledňovat požadavek přiměřenosti.¹⁶⁶ Problém nastává, neexistuje-li účinný prostředek vnější kontroly správnosti diskrečního oprávnění a zejména přiměřenosti zásahu odůvodněného legitimním cílem.

Konečně v případě požadavků daných Úmluvou ESLP připomíná, že ani jeho úkolem není nahrazovat názory vnitrostátních orgánů, i přesto je ale oprávněn přezkoumat, zda členské státy a Úmluvy využily své diskreční pravomoci přiměřeně, pečlivě a v dobré víře, v konkrétním případě, zda je zásah „*přiměřený sledovanému legitimnímu cíli*“ a zda důvody, které vnitrostátní orgány odůvodňují, jsou „*relevantní a dostatečné*“.¹⁶⁷ *A maiori ad minus* je potřeba, aby rovněž správní soudy byly schopny přezkoumávat tato kritéria, včetně kritéria přiměřenosti zásahu ve vztahu k legitimnímu cíli. Takovýto požadavek měl s účinností od 1. 1. 2003 zcela naplnit znění soudního řádu správního. Současně platí, že právní úprava nesmí zůstat jen formálním naplněním požadavků Úmluvy bez možnosti se této právní úpravy v řízení před správními soudy účinně domáhat.

Ostatně Česká republika byla již sama kritizována za nesoulad s čl. 6 Úmluvy v případě absence zohlednění přiměřenosti zásahu uloženého opatření kritizována.

rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012 - 36 nebo rozsudek KS v Brně ze dne 5. 6. 2019, č.j. 29 Af 96/2016-225.

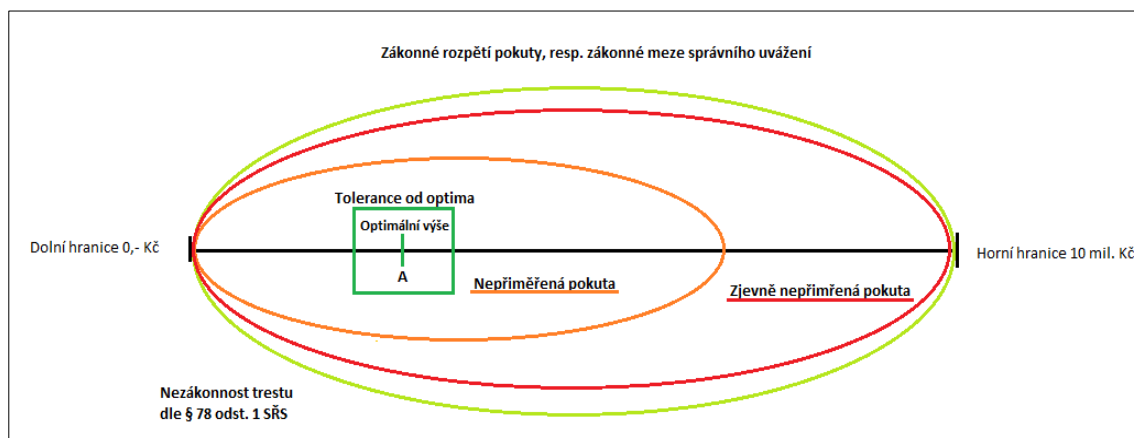
¹⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č.j. 2 As 130/2012-20.

¹⁶⁶ Tento názor zdůrazňuje i KUMM, M. *Is the Structure od Human Rights Practise Defensible? Three Puzzles and Their Resolution*. In: JACKSON, TUSHNET, op. cit., s. 51.

¹⁶⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP, Gorzelik a další proti Polsku ze dne 17. 2. 2004, stížnost č. 44158/98. Obdobně dále rozsudek velkého senátu ESLP, Mouvement raélien suisse proti Švýcarsku, ze dne 13. 7. 2012, stížnost č.16354/06, § 48, rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Morice proti Francii ze dne 23. 4. 2015, č. 29369/10, § 124 a rozsudek velkého senátu ESLP, Medžlis Islamske Zajednice Brčko a další proti Bosně Hercegovině ze dne 27. 6. 2017, stížnost č. 17224/11, § 75.

V případě Družstevní záložny Pria a dalších proti České republice uvedl ESLP, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když místo aby se Vrchní soud v Praze vyslovil k otázce přiměřenosti nařízené nucené správy, omezil se jen na ověření, zda úřad při nařízení nucené správy nepřekročil meze správního uvážení, které mu stanoví zákon. Vrchní soud svůj závěr založil na předpokladu, nikoli zjištění, že úřad správně vyhodnotil ekonomickou situaci stěžovatelky. Ve stejné věci soud poznamenal, že ode dne 1. 1. 2003 nabyl v České republice účinnosti nově přijatý soudní řád správní, který upravuje plné přezkoumávání právních i skutkových otázek. Po tomto datu vydaná soudní rozhodnutí byla vynesena soudy, které měly plnou jurisdikci.¹⁶⁸ Nadále však platí, že plná jurisdikce nesmí zůstat pouze jako formální institut, ale musí být účinně a fakticky soudy prováděna. ESLP otvírá otázku přezkumu správního uvážení, když uvádí, že: „*Nicméně pokud by toto uvážení bylo neomezené, stala by se práva zakotvená v článku 1 Protokolu č. 1 iluzorními. Proto je třeba jej vykládat tak, aby zaručoval jednotlivcům zachování podstaty jejich práv.*“ Ve vztahu k zásahu ESLP uvádí, že měla být zachována rovnováha mezi právy družstevní záložny a veřejným zájmem společnosti.¹⁶⁹

Správní soudy by přitom měly být dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy nadány pravomocí zkoumat veškeré skutkové a právní otázky, tedy i otázku přiměřenosti trestu, který se odchyluje od optimální výše, resp. který se odchyluje od tolerančního rámce předpokládajícího, že úvaha člověka nemůže být nikdy zcela dokonalá. Správní uvážení je imanentně spojeno s právem volby toho nejvhodnějšího či optimálního řešení na posuzovaný případ a s požadavkem patřičného odůvodnění.¹⁷⁰ Otázkou zůstává, zda rozhodnutí, které ukládá již zjevně nepřiměřený trest, není již samo o sobě nezákonné, neboť nepřiměřený trest odporuje samotnému účelu trestu, neboť popírá principy vyvážené individuální prevence a represe. V takovém případě bychom mohly teoreticky uvažovat, že v případě moderace zjevně nepřiměřeného trestu soud nahrazuje správní uvážení z důvodu rychlejšího projednání.



¹⁶⁸Rozsudek velkého senátu ESLP, Družstevní záložna Pria a další proti České republice ze dne 31. 7. 2008, stížnost č. 72034/01.

¹⁶⁹ Tamtéž.

¹⁷⁰ Srovnej POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 727 nebo rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, č.j. 6 A 99/92-50, následovaný rozsudkem NSS ze dne 25. 6. 2011, č.j. 4 Azs 14/2011 – 132.

Obr. 1 Omezení soudního přezkumu kritériem přiměřenosti

Pro moderační právo je přitom ještě více důležité odlišit od sebe případy, kdy by správní soudy měly primárně přistupovat ke zrušení správního rozhodnutí dle § 78 odst. 1 SŘS pro nezákonnost nebo pro překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití, a případy které pod uvedené ustanovení nespádají, ale i tak zakládají trest zjevně nepřiměřený. Otázkou zůstává vymezení hranice zákonnosti, resp. překročení mezí uvážení či jeho zneužití, a otázky hranice zjevné nepřiměřenosti, u které nelze ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS rozhodnutí rušit (k tomu blíže podkapitola 5.4).

2.8. Shrnutí teoretických východisek práce

Judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu a vůdčích osobností tehdejší doby vždy zdůrazňovala subsidiaritu správního soudnictví, které nemá vstupovat do pravomoci orgánů veřejné správy, není-li shledána přímo nezákonnost rozhodnutí, potažmo vady řízení. Správní soudy nebyly samy oprávněny vstupovat do správního uvážení správních orgánů. Tyto závěry se historicky vztahovaly na všechny oblasti, nevyjímaje oblasti správního trestání, a bývá jimi dnes zdůrazňována tradiční úloha správních soudů jako soudů převážně kasačních.

Tento přístup se do jisté míry měl modifikovat přistoupením Československé federativní republiky k Úmluvě, která se i následně pro Českou republiku stala ve smyslu čl. 10 Ústavy závazná. Úmluva, resp. její výklad ze strany ESLP, zakládá vlastní požadavky na ochranu v ní uvedených práv a svobod. Jedním z nejdůležitějších požadavků je požadavek práva na spravedlivý proces a s ním související požadavek na realizaci principu plné jurisdikce při přezkumu trestních obvinění a civilních závazků nezávislým a nestranným soudem. Dalším požadavkem je i projednání této věci v přiměřené době. Zákodárce přijal SŘS, k jehož vládnímu návrhu důvodová zpráva uváděla, že tato právní úprava by požadavky Úmluvy měla naplnit dokonce se značnou rezervou. Mělo dojít k otevření volného správního uvážení soudnímu přezkoumání v daleko větším rozsahu než podle dosavadní úpravy a na první pohled se i jevilo, že ve správním soudnictví bude možné rovněž přezkoumávání přiměřenosti uložených trestů. Svěření plné jurisdikce správním soudům znamenalo podstatný zásah do této tradiční koncepce správního soudnictví, kdy v návaznosti na výše uvedené požadavky vzniklo rovněž moderační právo správních soudů.

Dlouhodobě však nebylo vyjasněnou otázkou, jak moc jsou soudy nadány oprávněním zkoumat přiměřenost trestu za spáchaný delikt, přičemž rovněž zahraniční judikatura byla vůči této možnosti nezřídka zdrženlivá, případně přiznávala toto oprávnění soudům jen u některých typů správních deliktů. Správní soudy ve své dnešní praxi řízené především sjednocující judikaturou Nejvyššího správního soudu nadále projevují značnou zdrženlivost při přezkumu přiměřenosti správních trestů a tím i k aplikaci moderačního práva. Jejich sebekázeň bývá odůvodňovaná právě s odkazem na historickou tradici soudnictví přezkoumávajícího pouze zákonnost, nikoliv však samotnou správnost, účelnost či vhodnost postupu veřejné správy, nedojde-li při ukládání trestu k excesu při individualizaci.

Správní soudy umožňují zkoumání přiměřenosti jen v případě vzneseného návrhu na moderaci a jen v případě, že trest je zjevně nepřiměřený, tedy dosahuje kvalitativně vyšší míry nepřiměřenosti. Judikatura ESLP přitom dlouhodobě směřuje naopak k extenzivnímu výkladu plné jurisdikce a v posledních letech rovněž zdůrazňuje i požadavek možnosti přezkoumání přiměřenosti trestu soudem ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Uvedené závěry mají vliv i na Českou republiku, neboť vyplývá z preambule Úmluvy, že její smluvní státy se považují za stejně smýšlející a mají společné dědictví politických

tradic, ideálů svobody a právního státu, přistoupením k Úmluvě učinily první kroky ke kolektivnímu prosazování některých práv uvedených ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Jedním z těchto vlivů je prosazování principu spravedlnosti řízení a proporcionality zásahů státu vůči jednotlivci, jež se projeví i při začlenění moderačního práva do českého správního soudnictví.

Na druhou stranu konstatování důvodové zprávy k SŘS, jakož i k závěrům některých autorů, že Česká republika prostřednictvím právní úpravy představované SŘS, naplňuje požadavky Úmluvy¹⁷¹, lze mít dílčí výhrady právě pro oblast správního trestání. První výhradou je požadavek na rychlost projednání, který se sice nově jmenovanými soudci zkracuje (např. u Městského soudu v Praze i ze 4 let na 2 roky a na Krajském soudě v Brně ze 2 let v někdy i na 1 a půl roku), i tak je délka řízení stále dlouhá. Navíc v řízení před soudem neběží prekluzivní lhůty, takže po vrácení věci může být celková délka řízení bezpochyby v rozporu s požadavky Úmluvy. Nad to ani aplikace moderace, která by řízení značně urychlila nebývá často uplatňována z důvodu omezení jejího aplikace daně vlastní rozhodovací činností soudů. Druhou výhradou je, že soudy odmítají přezkoumávat přiměřenost trestu v jiných případech, než ve kterých je navržena moderace trestu, a i v těch případech je jejich přezkum omezen kritériem zjevné nepřiměřenosti výše trestu, jehož výklad je na jejich uvážení. Lze tedy polemizovat, zda takovýto přezkum je v souladu s požadavkem plné jurisdikce ve smyslu čl. 6 Úmluvy, nemohou-li soudy zkoumat veškeré skutkové a právní otázky jemu předložené k posouzení. Další výhradou je, že soudům není umožněno přezkoumávat správnost jiných peněžitých částek, které by svojí povahou mohly spadat pod obligační větev pod čl. 6 Úmluvy. Správní soudy při výkladu moderačního práva přitom výslovně nepřihlíží k čl. 6 Úmluvy, ale spíše postupně omezují důvody uplatnění tohoto institutu právě s odkazem na původní postavení českých správních soudů jako soudů historicky kasačních nezasahujících do správního uvážení. Přitom právě oblast ukládání trestů, které se z povahy dotýká i moderační právo, spadalo originálně právě do moci soudní.

Z uvedeného plyne, že při výkladu moderačního práva bude v další části práce nezbytné sledovat současně s tím původní smysl čl. 6 Úmluvy, který zavedl začlenění tohoto relativně cizího institutu do české právní úpravy. A dále bude nezbytné se na danou problematiku ne dívat izolovaně pouze v rámci Českého státu, ale i s přihlédnutím k dalším členským státům a jejich realizaci čl. 6 Úmluvy v zahraničních právních úpravách. I samotný výklad ustanovení týkajících se moderačního práva by z toho důvodu měl být veden původním účelem vedeným Úmluvou, zejména k zajištění principu plné jurisdikce ve smyslu autonomní definice tohoto pojmu dle judikatury ESLP a dále vedený požadavkem rozhodování v přiměřené době.

¹⁷¹ Např. ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, s. 195.

3. Moderační právo – definice, účel, postavení

3.1. Definice moderačního práva

Moderační právo, *in promiscue* moderační oprávnění soudu vychází z latinského základu *moderatio* jako umírněnost, zachování míry, usměrnění; obdobně *moderari* jako krotit, řídit¹⁷², či jako mírnit hněv¹⁷³. Základ slova vždy vyplývá ze základu *modus*, resp. pravá náležitá míra¹⁷⁴, účelové určení či způsob.¹⁷⁵

V zahraničí se rovněž setkáváme s obdobnými výrazy založenými na stejném latinském základu. V anglickém jazyce je to *moderation* jako mírnost, umírněnost, střídmost, zdrženlivost.¹⁷⁶ Obdobně ve španělštině je podobný výraz *moderación*, který znamená mírnost (konkrétně i ve vztahu označení pro mzdovou regulaci). Ve francouzském jazyce je výraz *la modération* používán rovněž ve významech zmírnění sankce, snížení trestu, či dokonce ve významu snížení daně.¹⁷⁷ V kontextu nyní zkoumané problematiky je důležité upozornit, že v zahraničí tento specifický výraz není vžitý pro moderaci správního trestu, obdobně jako je tomu v České republice či na Slovensku.¹⁷⁸

V akademickém slovníku cizích slov je ve vztahu k oblasti práva¹⁷⁹ moderace definována jako „*snížení náhrady škody (za účelem zmírnění tvrdosti zákona)*“.¹⁸⁰

Moderační právo soudu ve správním soudnictví lze definovat jako návrhem žalobce aktivovaná zvláštní zákonná pravomoc správního soudu mírnit uložený správní trest, který byl obviněnému uložen za správní delikt v určité výši, jež lze posoudit jako zjevně nepřiměřenou.

¹⁷² KÁBRT, J. a kol. *Latinsko/český slovník*. Praha: Leda, 2000. s. 339.

¹⁷³ QUITT, Z.; KUCHARSKÝ, P. *Česko-latinský slovník starověké a současné latiny*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1992. s. 277.

¹⁷⁴ PRAŽÁK, J.; NOVOTNÝ, F.; SEDLÁČEK, J. *Latinsko-český slovník. L-Z*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1955. s. 98-100.

¹⁷⁵ BLAHO, P.; ZÁTURECKÝ, P. *Latinské právníké výrazy a výroky*. Bratislava: Obzor, 1986.

¹⁷⁶ FRONEK, J. *Velký anglicko-český a česko-anglický slovník*. Praha: LEDA, 2007. s. 333.

¹⁷⁷ Kolektiv pracovníků Lingea s.r.o. *Velký slovník. Francouzsko-český, česko-francouzský*. Praha: Lingea 2007, s. 407.

¹⁷⁸ Např. ve Francii používají pro označení oprávnění obdobného našemu moderačnímu právu spíše technickými výrazy jako „*pouvoir de sanction, office du juge de plein contentieux*“ resp. oprávnění sankcionovat, či úřad soudce plného přezkumu. Současně se lze setkat i s označením postupu soudu jako „*adapte la sanction à la gravité des faits qui peuvent être valablement reprochés au requérant*“, tedy postup přizpůsobení sankce k závažnosti okolnosti, které mohou být obžalovanému oprávněně kladeny za vinu. Blíže na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008255483>. Naproti tomu v Německu se využívá například pojem „*Folgenbeseitigungsanspruch*“, někdy označovaný i jako právo na opravu vyplývající ze zásady spravedlnosti.

¹⁷⁹ Výrazy moderace či moderační nejsou využívány výlučně ve vztahu k právu, ba naopak jejich využití nachází např. v hudbě, kde výrazem *moderato* je označena skladba v mírném tempu; v jaderné fyzice se moderací označuje zpomalování rychlosti neutronů působením moderátorů. Srovnej např. KRAUS, J. a kol. *Nový akademický slovník cizích slov A – Ž*. Praha: Academia, 2007, s. 529.

¹⁸⁰ Tamtéž.

Toto právo bývá dále odbornou literaturou definováno např. jako nástroj efektivity soudní kontroly¹⁸¹, a bývá odmítáno, že by se mělo jednat o „*jakousi milost*“, kterou disponují soudy, neboť i těmto jsou dány pevné mantinely pro jejich rozhodnutí.¹⁸² Z hlediska procesu ve správním soudnictví bývá moderace označována jako výjimka, kdy „*čistou kasaci nahrazuje apelace*.“¹⁸³ Pavel Mates se o institutu moderačního práva zmiňuje jako o „*specifické a výjimečné pravomoci*“.¹⁸⁴ Lukáš Potěšil jej dále označuje jako „*poměrně výrazný zásah do tradiční návaznosti soudního přezkumu a oddělení správního soudnictví od veřejné správy, jakož i od kasačního principu správního soudnictví*.“¹⁸⁵ Petr Průcha ustanovení o moderaci označil jako úpravu, „*kteřá bude v rozhodující míře splňovat požadavky, jež má správní soudnictví v demokratickém právním státu plnit*.“¹⁸⁶ S. Sedláček jej označil zase jako „*Skutečný průlom do dosavadní koncepce správního soudnictví*.“¹⁸⁷ Konečně M. Kamlach k tomuto prolomení uvádí, že: „*(t)oto prolomení je třeba považovat za správné a užitečné, protože se tak v některých případech urychlí řízení o správním deliktu*.“¹⁸⁸

Tento poslední výrok o moderačním právu je co do podstaty i s přihlédnutím k inspiraci tohoto práva v zahraniční právní úpravě nejbližší vlastnímu smyslu moderačního práva, na což blíže poukážeme v další části práce.

Všechny tyto definice se shodují, že moderační právo je výjimečným oprávněním správních soudů vystupujících ze jejich kasační role a z požadavku subsidiarity kontroly činnosti veřejné správy. Tento postup vyplývá z požadavků daných čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahující se k právu na spravedlivý proces v řízeních o „*trestních obviněních*“ (blíže viz podkapitoly 2.2 a 2.3). Lze tak naznat, že v případě moderačního práva opouští soudy systém tzv. kasatorního správního soudnictví a rozhodují v rámci meritorního správního

¹⁸¹ POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 728.

¹⁸² MATES, P. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*. Praha: C.H.Beck, 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600, nebo rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 46/2008-50, následovaný rozsudkem ze dne 12. 5. 2011, č.j. 9 As 76//2010-91, ve kterých NSS uvádí, že úmyslem zákonodárce v případě moderace nebylo svěřit správním soudům pravomoc moderovat trest na základě zásady *ex aequo et bono*, ani nebyla moderace vytvářena jako jakási forma milosti.

¹⁸³ Tamtéž.

¹⁸⁴ BOHADLO, POTĚŠIL, POTMĚŠIL, op. cit., s. 136.

¹⁸⁵ POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 567 či obdobně kolektiv autorů BOHADLO, POTĚŠIL, POTMĚŠIL, op. cit., s. 135.

¹⁸⁶ PRŮCHA, P. Parlament ČR schválil novou úpravu správního soudnictví. *Právní zpravodaj : časopis pro právo a podnikání*, Praha: C. H. Beck, 2002, Č. 4, s. 1,3-4.

¹⁸⁷ SEDLÁČEK, S. Právní úprava správního soudnictví od 1.1.2003. *Právo a podnikání*. 2003, č. 7/8, s. 7.

¹⁸⁸ KAMLACH, M. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*, č. 1 roč. 2003 s. 15.

soudnictví.¹⁸⁹ Odborná slovenská literatúra konečne označuje moderační právo jako právní institut zakládající plnou jurisdikci v širším smyslu.¹⁹⁰

Soud následně může uložený trest zmírnit nebo od něj upustit. Upuštění od trestu či jeho odpuštění není v moderních, ani tradičních právních rádech neznámé. Tzv. „*Venia poenae*“ neboli odpuštění trestu a s ním související „*veniam petit*“ jako petit na odpuštění má svoji dlouholetou historickou tradici.¹⁹¹

K dnešní podobě moderačního práva přispěly zejména správní soudy, které moderační právo vykládají vlastním způsobem. Původně Nejvyšší správní soud označil moderaci za výjimku z klasického pojetí principu kasace, přičemž dříve zdůrazňoval, že *v oblasti správního trestání v návaznosti na čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jím garantovaný rozsah procesně právní ochrany, tak v návaznosti na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod je kladen důraz na co nejširší přístup k soudu. Právo na moderaci principu kasace zjevně vybočuje, přičemž v tomto právu je implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní výši uloženého trestu.*¹⁹²

Dnes moderaci správní soudy definují spíše jako „*postup zcela výjimečný, neboť pravidlem je (pozn. autorky ve správním soudnictví) přezkum, který nedává soudu pravomoc, aby rozhodnutí sám změnil.*“¹⁹³ Nebo jej definují jako „*nahrazení správního uvážení soudním uvážením, jež je ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s. považován jako dovolený zásah, kterým soud nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc.*“¹⁹⁴

Jak je vidět, definice moderačního práva ve správním soudnictví není jednotná a je v čase dost proměnlivá, přičemž v definici se odráží zejména co do četnosti užití zdrženlivý výklad ze strany Nejvyššího správního soudu.

¹⁸⁹ Tento pojem definuje A. Merkl tak, že: „*O meritorním správním soudnictví mluvíme tehdy, jestliže správní soud napadený správní akt nejen odstraní, nýbrž i nahradí rozsudkem ve věci samé. Kasatorní rozsudek ponechává konečné meritorní rozhodnutí věci správnímu úřadu, meritorní správní rozsudek rozhoduje namísto správního úřadu sám.(...) Meritorní správní soudnictví přepíná již původní myšlenku správního soudnictví, neboť nejen ochraňuje právo, nýbrž právo namísto správy tvoří, a tak zatlačuje správu do pozadí. Kasatorní správní soudnictví naopak tvorbu práva ponechává správě, ale pečuje jen o její právnost.*“ In: MERKL, op. cit., s. 237-239.

¹⁹⁰ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVEK, M.; FILOVÁ, A. a kol. *Správný súdny poriadok. Komentár.* Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 955.

¹⁹¹ Blíže LEVERETT, op. cit., s. 186 či VIRGILII, P. MARONIS *Opera Omnia Ex Editione Heyniana: Cum Notis Et Interpretatione in Usum Delphini, Variis Lectionibus, Notis Variorum, Excursibus Heynianis, Recensu Editionum Et Codicum Et Indice Locupletissimo Accurate Recensita, curante et imprimente.* London: A.J. Valpy, 1819, s. 2636.

¹⁹² Rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2 As 9/2008 – 77.

¹⁹³ Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008-80.

¹⁹⁴ „*V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.*“ In: rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č.j. 7 As 71/2010 – 97.

3.2. Účel moderačního práva

Z hlediska posuzování účelu moderačního práva je třeba nejprve odkázat na podkapitulu 2.1, kde je popsána historická reminiscence správního soudnictví v době předcházející dnešnímu soudnímu řádu správnímu. Podstatný byl v tomto směru postupně se realizující záměr zákonodárce po vzoru německé právní úpravy, co nejvíce rozšířit soudní přezkum v oblasti správního trestání, a umožnit tak soudům nově přezkoumávat i přiměřenost správních sankcí, nikoliv pouze jejich zákonnost jako tomu bylo do roku 2002.¹⁹⁵ K tomu Sládeček a Tomoszková připomínají, že: „(d)ůležitým kritériem rozsahu přezkumu správních soudů je požadavek efektivní ochrany práv vyplývající z čl. 19 odst. 4 (německého) základního zákona.“¹⁹⁶

K zařazení moderačního práva do správního soudnictví stála snaha zákonodárce dosáhnout plného souladu české právní úpravy s čl. 6 Úmluvy.¹⁹⁷ Tento názor dokonce předčil Zdeněk Kühn, když uvedl, že dle jeho názoru z čl. 6 odst. 1 Úmluvy přímo plyne, „že v oblasti správního trestání by měl mít poslední slovo o sankci soud. Úmluva nepožaduje, aby snad jen soud ukládal každý jeden trest, soud ale musí přinejmenším všechny aspekty trestu přezkoumat.“¹⁹⁸ Zdeněk Kühn k tomuto dodal, že soud musí mít samostatnou možnost přezkoumat přiměřenost správního trestu, včetně přezkumu správní úvahy o patřičné výši správního trestu.¹⁹⁹ Ačkoli je názor, že z čl. 6 Úmluvy přímo vyplývá rozhodující postavení soudu ve správním trestání z pohledu autorky příliš odvážný²⁰⁰, v dalších názorech s Kühnem nelze jinak než souhlasit.

Jedná se o požadavek na realizaci základního práva na přístup k soudu mj. i ve věcech týkajících se správního trestání a v širším kontextu zabezpečit právo na spravedlivý proces. Uvedený názor vyplývá rovněž i z důvodové zprávy k SŘS k moderačnímu právu, dle které, „při žalobě podané proti uložení peněžité pokuty za správní delikt se může žalobce i domáhat eventuálním - nebo i primárním - petitem, aby uložená pokuta byla snížena.“²⁰¹

Zákonodárce touto právní úpravou reagoval na nález pléna Ústavního soudu, dle kterého soud musí být nadán pravomocí nejen zvážit zákonnost sankce, ale i její

¹⁹⁵ Do této doby správní soudy zásadně nemohly zasahovat do správního volného uvážení žádným způsobem. Blíže k této problematice podkapitola 2.1, či srovnej rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č.j. 6 A 82/93-21.

¹⁹⁶ SLÁDEČEK, TOMOSZKOVÁ, op. cit. s. 218.

¹⁹⁷ Zákonodárce na str. 62 důvodové zprávy k SŘS uvedl, že: „Na druhé straně bylo nezbytné zcela nově reagovat na potřebu zajistit soulad právní úpravy se standardy ochrany lidských práv moderní doby.“

¹⁹⁸ KÜHN, Z. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 528.

¹⁹⁹ Tamtéž.

²⁰⁰ Judikatura ESLP nazírá na přezkum soudů navazující na správní orgány tak, že tyto nemají povinnost přezkoumávat celé rozhodnutí znovu v celém rozsahu, ale i ESLP respektuje tradiční správní soudnictví v mezích dispozičního oprávnění, tudíž i kdyby soud naznal zjevnou nepřiměřenost správního trestu, je stále omezen žalobními námitkami. Blíže viz podkapitola 2.2. a násl.

²⁰¹ Důvodová zpráva k SŘS, s. 63.

přiměřenost.²⁰² Ústavní soud se v této souvislosti vyjádřil, že dosavadní právní úprava soudní kontroly správního trestání představuje samostatný problém, neboť úprava obsažená v OSŘ není v souladu s Úmluvou, kdy „*trestním obviněním*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, řízení disciplinární i kárná, jakož i řízení, při nichž dochází k ukládání sankcí zástupcům profesních komor.²⁰³

Rovněž důvodová zpráva k SŘS²⁰⁴ k začlenění institutu moderace uváděla, že: „*(t)ím je posílen princip „plné jurisdikce“, který bylo třeba zabezpečit s ohledem na povinnosti státu, plynoucí z Úmluvy a judikatury Evropského Soudu pro lidská práva. (...)Požadavkem Úmluvy je otevření volného správního uvážení soudnímu přezkoumání v daleko větším rozsahu než podle dosavadní úpravy. Soud podle osnovy bude moci zkoumat nejen překročení zákonných mezí diskrečního práva správního orgánu jako dosud, ale také otázky, zda tohoto práva správní orgán nezneužil, a v případě trestů ukládaných za správní delikty – zda jej neužil způsobem zjevně nepřiměřeným. Na to logicky navazuje zmíněná pravomoc soudu v posléze uvedených případech moderovat při zachování zákazu změny k horšímu (reformatio in peius).*“

Velmi významným posunem z hlediska pohlížení na účel moderačního práva se v roce 2012 stala publikovaná právní věta Nejvyššího správního soudu, jež vytvořil naopak negativní definici účelu moderace. Tato právní věta se pro další roky v praxi stala vlajkovou lodí při rozhodování o moderačním návrhu a rovněž i pro častější zamítnutí návrhu na aplikaci moderačního práva. Nejvyšší správní soud v této právní větě uvedl, že: „*(s)myslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 10 000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných.*“²⁰⁵

Následně tento rozsudek byl podroben rovněž přezkumu ze strany Ústavního soudu pod sp.zn. III ÚS 2750/12. V daném usnesení Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost, přičemž uvedl, že je pouze nadán oprávněním zkoumat spravedlnost řízení před soudem, nikoliv mu předcházející řízení, a proto uzavřel věc posouzením, že oba soudy se podrobně zabývaly všemi žalobními námitkami stěžovatelky. Závěrem Ústavní soud připomněl, že otázkou přiměřenosti a individualizace trestu se zabýval již v nálezech sp.zn. Pl. ÚS. 3/02, případně nálezu sp.

²⁰² Nález pléna ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99, kterým Ústavní soud zrušil část pátou „správní soudnictví“ zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve znění pozdějších předpisů.

²⁰³ Tamtéž.

²⁰⁴ Důvodová zpráva k SŘS, s. 63.

²⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012 – 23.

n. Pl. ÚS. 38/02, kde rovněž konstatoval, že pokuta jako majetková sankce, má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného, přičemž ovšem nesmí působit drakonicky až likvidačně.

Předně je nutno konstatovat, že citovaná právní věta v podobě negativní definice smyslu a účelu moderačního práva stála na jiném skutkovém základě, než jak bývá využívána dnes. V daném případě žalobkyně v řízení namítala, že ve dvou skutkově téměř shodných případech došlo bez dalšího zdůvodnění k uložení pokuty v rozdílné výši, což subjektivně žalobkyně pocítovala jako nespravedlnost. Nejvyšší správní soud poté dovedl a tento závěr stojí i za citovanou právní větou, že moderační právo nebylo dle jeho názoru vytvořeno pro ty případy, aby soudy namísto správního orgánu korigovaly výši správního trestu tak, aby vždy byl přiměřený. Následně se tato citovaná právní věta začala extenzivně užívat bez těchto souvislostí jako argument, proč soudy nemusí přistoupit k moderaci ani v jiných případech, nejsou-li pro to dány okolnosti zvláštního zřetele. Moderace je tak v praxi spíše výjimečným institutem.²⁰⁶

Aktuální odborná literatura charakterizuje účel moderace jako samostatnou možnost soudu přezkoumávat přiměřenou výši trestu a tím do jisté míry narušit „hájemství“ správního orgánu, tedy správní úvahu o patřičné výši správního trestu.²⁰⁷ Na druhou stranu soudní praxe je v tomto přístupu více než zdrženlivá.

Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je při posuzování zákonnosti rozhodnutí soudům nadále zapovězeno posuzovat prostou přiměřenost trestu, vyjma případů, pokud správní orgán například nezneužil správní uvážení či neuložil likvidační pokutu. V případě, byla-li zohledněna všechna zákonem stanovená kritéria, jakož i racionálnost, ucelenost a koherentnost úvah správního orgánu, a to v souladu se zásadami logiky, pak úvaha správního orgánu v přezkumu před soudem dle § 78 odst. 1 SŘS ob stojí.²⁰⁸ Možnost posoudit hledisko obecné přiměřenosti trestu je dle Nejvyššího správního soudu možné v případě postupu dle § 78 odst. 2 SŘS, kde je omezeno nezbytným a včasným uplatněním námítky ze strany žalobce, přičemž ani v tomto

²⁰⁶ Autorka v průběhu jejího studia získala v roce 2019 odpovědi na žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to od krajských soudů na dotaz, v jakých případech v průběhu od roku 2003 do 2018 vyhověly návrhu na moderaci. Vyjma Krajského soudu v Hradci Králové, který vyměřil poplatek za poskytnutí informace ve výši 65 tis. Kč, a Městského soudu v Praze, který rovněž shledal, že je nutné ruční vyhledání informace a informaci proto neposkytl, tak soudy uvedly následující údaje o případech, kdy moderovaly:

KS v Plzni: rozsudek ze dne 26. 1. 2011, č.j. 57 A 105/2010-127, a ze dne 17. 2. 2015, č.j. 57 A 112/2013-117.

KS v Ostravě: rozsudek č.j. 22 A 78/2013-36 a rozsudek č.j. 22 Af 108/2010-42.

KS v Praze: ze dne 13. 8. 2015, č.j. 46 A 85/2013 - 46 a ze dne 4. 9. 2015, č.j. 46 A 119/2013-42

KS v Českých Budějovicích: dle sdělení nevydal žádné rozhodnutí

KS v Ústí nad Labem: sp. zn. 15 Ca 160/2007.

KS v Brně: sp.zn. 62 A 89/2012, 62 A 44/2014, 62 A 33/2014, 62 A 8/2012, 30 A 92/2011, 62 Af 58/2012, 57 Ca 49/2006, 29 Ca 167/2008 (údaje jen od roku 2006). (pozn. autorky ručně bylo dohledáno více rozhodnutí, kde došlo zdejšími soudem k moderaci).

KS v Liberci: dle sdělení nevydal žádné rozhodnutí.

²⁰⁷ KÜHN, op. cit., s. 601, 602.

²⁰⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

případě nepostačuje zjištěná obecná nepřiměřenost trestu. Naopak, pro možnost soudního přezkumu správního trestu je dle názoru Nejvyššího správního soudu nutné, aby nepřiměřenost dosahovala kvalitativně vyšší míry, a byla zjevně nepřiměřená.²⁰⁹

Závěry pro spíše restriktivní výklad moderačního oprávnění soudu zasahovat do činnosti veřejné správy bývají odůvodňovány především snahou omezení soudů nezasahovat v rámci dělby moci do moci výkonné s přihlédnutím k tradiční zásadě subsidiarity správního soudnictví. Uvedené závěry české odborné veřejnosti vychází z premisy, že správní trestání spadá svojí povahou pod moc výkonnou. Opak je ovšem spíše pravdou. Pravomoc trestat systematicky patří primárně do působnosti soudů. K tomu Fleiner k německé právní úpravě uvádí, že zemskému zákonodárci je dovoleno stíhání tzv. policejních a finančních deliktů přenést v určitém rozsahu na správní úřady, tím se ale těmto úřadům nedává žádná správně právní donucovací moc, nýbrž se jim přikazuje výkon soudcovských funkcí. Jejich rozhodnutí jsou pak soudcovské rozsudky, na které se vztahují všeobecné zásady trestního práva.²¹⁰ I v českých zemích správní trestání jako výkon nalézání práva historicky svojí podstatou spadalo pod moc soudní, která byla svěřena zákonodárcem do rukou veřejné správy. Na to poukazoval i Jiří Pražák, že činnost správního trestání není orgánům veřejné správy v zásadě vlastní.²¹¹

Navíc v dalším výkladu nelze nepoukázat, že v českých zemích není prolínání pravomocí soudů a exekutivy v dílčí míře žádnou novinkou. Takovým příkladem může být „*mimořádné právo zmírňovací*“ z 19.století upravené na Slovensku a v Podkarpatské Rusi²¹², dle kterého „*právo promíjeti neb zmírňovati tresty uložené právoplatně policejními trestními soudy přísluší vládě.*“²¹³ Oproti definici moderace ze strany Nejvyššího správního soudu či Pavla Matese ale uvedené mimořádné právo zmírňovací v dobové literatuře bývá výslovně označováno i jako návrh „*na odepsání trestu v cestě milosti či snížení přiměřeně k majetkovým poměrům*“.²¹⁴ Další případy prolínání mocí v rámci jejich dělby jsou přitom známé i dnes, kdy návrhy budoucích zákonů běžně

²⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012 – 36.

²¹⁰ FLEINER, F. *Institutionem des deutschen Verwaltungsrechts*. 2 vyd. Lipsko, Erlangen, 1922, s. 215 následované POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Brno, Brněnské tiskárny, 1946 s. 29.

²¹¹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní. Rakouské právo správní. Část první, Všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905.

²¹² Srovnej § 117 bod 2 zákona čl. V : 1878 a § 12 zákona čl. XL : 1879, obdobně avšak v rámci veřejné správy dále v § 4 a § 5 nařízení č. 31/1860, § 1 nařízení, citovaný v Bohuslavových sbírkách pod Boh. Adm. 11.909. In: POŠVÁŘ, J. *Správní trestní právo a řízení v judikatuře Nejvyššího správního soudu*. Praha: Státní tiskárna, 1937. s. 88.

²¹³ Nutno ale dodat, že i povaha těchto „soudů“ nebyla ryze mocí soudní, jednalo se o rozhodovací činnost Policejního ředitelství v Bratislavě, která v dobovém označení byla policejním trestním soudem vydávajícím rozsudky umožňující uložení vedle peněžité sankce i krátkodobý arest. Na území historické země Československa se tyto úřady označovaly jako policejní úřady státní, v jejich kompetenci byla trestní pravomoc v záležitostech trestního soudnictví o přestupcích upravených trestním zákonem, rozhodovat měly jako úřady státní. In: HÁCHA, WEYR, HOETZEL, LAŠTOVKA, op. cit., s. 162. Naopak Nejvyššímu správnímu soudu bylo přezkoumávání výroku o trestu zapovězeno. Srovnej Boh. Adm. 1782, Boh. Adm. 988, Boh. Adm. 394 a další. In: Bohuslavovy sbírky nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních.

²¹⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 1935, č. 11.535/33, Boh. Adm. 11.911.

vytváří moc výkonná, či kdy soudy jako povinný orgán poskytují informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dělbá moci tak ani dnes není realizovaná v čisté podobě, resp. s čistou podobou nepočítal ani sám Charles Montesquieu.^{215 216}

Konečně soudní judikatura nazírá na moderační právo pouze jako na výjimečnou pojistku v případě excesu správních orgánů při individualizaci a přistupuje k moderaci značně zdrženlivě.²¹⁷ Tento názor zastává i Pavel Mates, dle kterého: „*užití moderační nelze prezentovat jako milost ze strany soudu, jeho hlavním posláním je zajistit, nedošlo-li k excesu při individualizaci trestu a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl vybrán pro pachatele takový druh sankce a v té výměře, která splní její účel trestu a není zjevně nepřiměřená*“.²¹⁸ S tímto názorem se do jisté míry ztotožňuji, přičemž dle mého názoru exces při individualizaci trestu ale nezřídka může hraničit právě s nezákonností rozhodnutí, u které se dle § 78 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 1 SŘS přednostně správní rozhodnutí zrušuje.

Dle mého názoru hlavním důvodem vzniku moderačního práva a jeho zařazení v různých obdobích do právních úprav členských států Úmluvy byl dán požadavkem na rychlost projednání ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a nikoliv pouze požadavkem na vznik dalších oprávnění soudů, jakým mohou zasahovat do uvážení orgánů veřejné správy. Konečně k takovému zásahu by *ergo* soudům postačovalo oprávnění zrušit rozhodnutí z důvodu nezákonnosti dle § 78 odst. 1 SŘS *largo sensu*, např. z důvodu zneužití či překročení správního uvážení. Namísto toho zákonodárce začlenil moderační právo do právní úpravy, přičemž na základě něho jsou správní soudy nyní nadány schopností samy rozhodnout o přiměřeném trestu v jednodušších případech, kde o vině není sporu a kde již není potřeba doplnit v zásadním směru dokazování. Tento postup by tak měl vést v případě trestání k rychlejšímu a efektivnějšímu potrestání a tím i k efektivnější činnosti veřejné správy i její soudní kontrole.

Moderační právo je, spíše než nežádoucí ingerencí soudů do činnosti veřejné správy, další garanční pojistkou proti nesprávnému postupu při trestání, resp. při nalézání

²¹⁵ „*Ačkoliv nemá být obyčejně moc soudní spojena s žádnou částí moci zákonodárné, přece se z tohoto pravidla vyjmají tři případy, které jsou oprávněny, protože se musí bát zvláštní zřetel k tomu, kdo má být souzen. (...) Mohlo by se stát, že by byl zákon, který je prozíravý, ale také zároveň slepý, příliš přísný v určitých případech. Stáli soudcové jsou, jak jsme již řekli, jen ústa, která citují text zákona, lidé bez vůle, kteří nemohou zmírnit moc ani přísnost zákonů. Ta část zákonodárného sboru, která v určitých případech, o kterých jsme mluvili, funguje jako soud, může zastávat takovou funkci i v tomto případě; má svrchovanou moc, aby zmírnila přísnost zákon v zájmu samého zákona tím, že se vysloví menší přísností než sám zákon.*“ MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003 (reprint původního vydání knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1947) s. 198.

²¹⁶ Tento jev je obecně znám a poukazyval na něj v minulosti mj. už i Jiří Hoetzl. K tomu srovnej HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 13.

²¹⁷ „*(U)kládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byly v rámci zákonné trestní sankce vybrány pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.*“ In: rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, č.j. 9 As 144/2013 – 22.

²¹⁸ MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 108-109.

práva správními orgány. Přehnaná obava z moderačního práva, a to i s ohledem na zjištění, že správní trestání je historicky činnost spadající pod moc soudní, není na místě.

3.3. Postavení moderačního práva v systému práva

Předmětem této práce je „*moderační právo soudu ve správním soudnictví*“ představované právní úpravou v § 65 odst. 3 SŘS a 78 odst. 2 SŘS (tzv. správnětrestní moderaci). Uvedené označení ale není zcela přesné, neboť opomíjí další moderační právo soudu představované § 60 odst. 7 a odst. 8 SŘS (tzv. nákladovou moderaci).²¹⁹

Toto „*druhé*“ moderační právo přitom rovněž upravuje výjimečné oprávnění soudu. Dle § 60 odst. 7 SŘS má soud oprávnění nepřiznat náhradu nákladů řízení zcela nebo z části, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. A dále v § 60 odst. 8 SŘS je upraveno právo soudu, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, přiznat částečně úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení i v případech, kdy zákon vylučuje právo na jejich náhradu. I přesto, že uvedená ustanovení *de lege applicata* jsou využívána správními soudy spíše výjimečně, nelze je opomíjet, protože obdobně jako trestní moderace rozšiřují oprávnění správního soudu posoudit věc „*více spravedlivě*“.

Vrátíme-li se k podstatě této práce je možné poukázat, že § 78 odst. 2 SŘS je právní normou s relativně neurčitou hypotézou, tj. právní normou, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, ale která přenechává soudu, aby podle svého posouzení v každém jednotlivém případě vymezil sám její obsah z předem neomezeného okruhu okolností. Jedná se o obdobný případ neurčité hypotézy jako je tomu v případě § 150 OSŘ, pro který Nejvyšší soud konstatoval, že: „*(b)yla-li hypotéza právní normy vymezena správně, nemůže být rozhodnutí v rozporu se zákonem z důvodu, že nebyly objasněny okolnosti další, případně že nebylo přihlédnuto k jiným okolnostem, které v posuzovaném případě nelze považovat za podstatné či významné, neboť takové okolnosti nejsou součástí hypotézy právní normy, vymezené soudem v souladu se zákonem, z níž soud při právním posouzení věci vychází. Úvahy soudů vyslovené v nalézacím řízení ohledně přítomnosti důvodů zvláštního zřetele hodných ve smyslu § 150 o. s. ř. by v rámci dovolacího řízení bylo možno revidovat, jen pokud by byly zjevně nepřiměřené.*“²²⁰

S moderačním právem soudu se nesetkáváme pouze ve správním právu. Svoje uplatnění nachází rovněž v **právu obchodním, občanském procesním, či trestním**²²¹,

²¹⁹ Právě důvodová zpráva k SŘS toto oprávnění soudu označila jako rozsáhlou pravomoc soudu k moderování výroku o náhradě nákladů řízení. Důvodem byla označena mnohost různých řízení, které činí takové oprávnění soudu za nezbytné, a dále uvedla, že bude možné, aby soud přiznal právo na náhradu i tam, kde z obecné úpravy nárok neplyne, a naopak. Důvodová zpráva k tomu odkázala na dosavadní zkušenosti s přiměřeným užitím obecných ustanovení občanského soudního řádu. Blíže viz důvodová zpráva k SŘS, s. 61.

²²⁰ Usnesení NS ČR ze dne 29. 10. 2015, sp.zn. 33 Cdo 2728/2015.

²²¹ Srovnej § 150 OSŘ; § 264 zákona č. 262/20016 Sb., zákoník práce, kde je umožněna moderace náhrady škody v případě výskytu důvodů hodných zvláštního zřetele; § 2953 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též „o.z.“) pro moderaci náhrady škody, přičemž toto ustanovení je aplikováno jak civilními, tak trestními soudy v adhezním řízení. In: VOJTEK, P.; PŮRY, F. Aktuální otázky náhrady nemajetkové

ve kterých rovněž můžeme nacházet cenný zdroj informací. Zajímavé může být srovnání s moderací smluvní pokuty, pro kterou nejsou rozhodující okolnosti, které nastaly později, resp. aktuální poměry, ale přiměřenost smluvní pokuty se posuzuje k okamžiku jejího sjednání.²²² To je ovšem významný rozdíl oproti moderačnímu právu ve správním soudnictví, kde soud posuzuje i skutečnosti nastalé posléze, přičemž obě práva by měla být založena na principu plné jurisdikce. I z tohoto důvodu autorka poukazuje v dílčí míře na moderační právo v jiných právních předpisech, jež by mohly umožnit nový náhled na věc. Navíc argumenty pro moderaci ze strany civilních či trestních soudů vedoucí k moderaci v rámci zajištění spravedlnosti rozhodnutí mohou nabízet i další možné důvody moderace ve správním trestání *de lege ferenda*, budou-li splňovat výše uvedený účel moderace.

Velmi inspirativním pro moderační právo může být ustanovení § 58 TZ, které upravuje institut **mimořádného snížení trestu odnětí svobody**. „*Do § 58 TrZ byla převzata dřívější právní úprava obsažená v § 40 tr. zák., ovšem s určitými významnými změnami směřujícími k rozšíření možností mimořádného snížení trestu odnětí svobody. To souvisí se skutečností, že nový trestní zákoník opustil tzv. materiální pojetí trestného činu a ostatních institutů využívaných k individualizaci a diferenciaci trestního postihu (...), a tím byl výrazně posílen význam individualizace a diferenciaci právě prostřednictvím ukládání trestu, včetně možností jeho mimořádného zvýšení nebo naopak mimořádného snížení či upuštění od potrestání.*“²²³ Obdobně i kodifikační snahy ve správním trestání inklinují ke zdůrazňování individualizace trestu. Oproti mimořádnému snížení v TZ je ale výkladem soudů moderační právo omezeno pro případy a skutky, které jsou závažnější a je za ně ukládán vysoký trest.

Dalším právem, vztahujícím se ke správním deliktům označovaným jako **moderační, je neudělení nebo snížení pokuty dle § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže** v rámci tzv. „*programu shovívavosti*“ nebo tzv. „*programu mírnějšího režimu při ukládání pokut*“ (leniency programme)²²⁴, tomu účastníku kartelu, kdo o jako první předloží Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže takové informace a důkazy, jež buď umožní provést šetření na místě, nebo prokázat existenci kartelové dohody. Pro věc neméně významné moderační právo bude i právo trestních soudů zmírňovat trest například z důvodu délky řízení (k tomu blíže podkapitola 6.3).

újmy. *Soudní rozhledy*. č. 11-12/2017, s. 346. Dále § 2051 o.z. umožňující moderovat smluvní pokutu či např. pohledávku ze směny zajišťující tuto smluvní pokutu. Srovnej rozsudek NS ČR ze dne 29. 4. 2013, sp.zn. 29 Cdo 692/2011.

²²² Rozsudek NS ČR ze dne 11. 4. 2018, sp.zn. 31 Cdo 927/2016.

²²³ Blíže srov. PÚRY, F. In: ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník: komentář*. I, § 1-139. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře.

²²⁴ Srovnej BEJČEK, J. Přínosy a rizika moderace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (leniency programme). *Právník*, 2003, č. 3 s. 193-206.

3.4. Shrnutí

Ve vztahu k definici moderačního práva je možné konstatovat, že přístupy k ní nejsou mezi odbornou veřejností jednotné, naopak se nezřídka velmi liší, co do představy o obsahu tohoto oprávnění soudů. Důvodem je úzký vztah definice a samotného smyslu moderace, jež nebývá vykládán vždy zcela jednotně. Navíc je stále otevřenou otázkou, jakou úlohu by moderační právo ve správním soudnictví mělo skutečně plnit, potažmo jakou roli by měly plnit samy správní soudy v oblasti správního trestání. Kromě toho, že samotná definice moderačního práva není zcela jednotná, je navíc v čase proměnlivá, kdy se v novějších přístupech odráží převažující názor o roli správních soudů v řízení o žalobě primárně jako soudů s kasačním oprávněním, nikoliv s oprávněním meritorním umožňující ve věci sami rozhodnout. V návaznosti na tento přístup rovněž došlo k posunu při nahlížení na moderační právo jako na výjimečný institut, kdy v minulosti bylo označení výjimečnosti užíváno spíše ke zdůraznění novodobého a prodemokratického rozšiřování oprávnění správních soudů, jež dříve správní uvážení mohly přezkoumávat jen v případě nezákonnosti. Dnes je stejný výraz výjimečnosti v soudní praxi spíše synonymem pro vzácnost či ojedinělost možnosti moderace, a to nezřídka pouze pro excesivní případy při individualizaci trestu.²²⁵

Rovněž v judikatuře Nejvyššího správního soudu je vidět restriktivní přístup vedoucí ke zúžení možnosti uplatnění tohoto institutu.²²⁶ Nejvyšším správním soudem v roce 2012 vytvořená negativní definice účelu moderačního práva, jejímž smyslem a účelem nemá být údajně hledání ideální výše sankce soudem, se bezpochyby stala jednou z nejcitovanějších právních vět. Další užití takto vytvořené definice v soudní praxi navíc ještě více pozměnila původní význam této právní věty.

Dle mého názoru, a to i s přihlédnutím zahraničním právním úpravám, nemělo být účelem moderačního práva vytvoření jediného případu, kdy soud může zkoumat přiměřenost trestu, a to jen v případech výjimečných, kdy je trest zjevně nepřiměřený až excesivní. V takové případě totiž již neplní tento trest svůj účel, resp. postrádá racionalitu. Jeho smyslem mělo být urychlení řízení v případech, kde o vině není sporu, ale uložený trest nebyl po případném doplnění dokazování na první pohled přiměřený, přičemž soudy ve smyslu čl. 6 Úmluvy musí být nadány pravomoci zkoumat veškeré skutkové i právní otázky, a to i otázku přiměřenosti správního trestu.

Ve vztahu k postavení moderačního práva je přitom vhodné zdůraznit, že se nejedná v českém právním řádu o právu zcela výjimečné, ale naopak má různé obdoby napříč celým právním řádem. Uvedená moderační práva přitom spojuje především snaha o realizaci spravedlnosti v rámci řízení. Některé z případů přitom mohou být inspirací pro důvody aplikace moderačního práva soudy i ve správním trestání, neboť identifikují aktuální společenské hodnoty, co do vlivu na nepřiměřenost či nespravedlnost.

²²⁵ Srovnej rozsudek MS v Praze ze dne 20. 3. 2019, č.j. 5 A 203/2019-44, následně potvrzený rozsudkem NSS ze dne 10. 9. 2019, č.j. 1 As 175/2019-34, či rozsudek KS v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 12. 2019, č.j. 65 A 18/2019-53.

²²⁶ Podle rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23.

K některým konkrétním důvodům moderace odkazuji v této části práce na podkapitulu 6.1.

4. Moderační právo – podmínky pro aplikaci

Zákon pro aplikaci moderačního práva předpokládá kumulativní splnění zejména těchto hmotněprávních a procesních podmínek: 1) existence pravomocného rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, 2) kterým bylo rozhodnuto o správním deliktu, 3) za nějž uložil správní orgán správní trest, 4) který je uložen ve zjevně nepřiměřené výši, 5) proti uvedenému rozhodnutí obviněný brojí včas podanou a projednatelnou žalobou, 6) ve které je výslovně uvedena žalobní námitka, že uložený trest je nepřiměřený, 7) nejpozději do vydání rozsudku žalobce navrhne moderaci, 8) může-li soud rozhodnout na základě jím zjištěného skutkového stavu, který není třeba v zásadních směrech doplňovat dokazováním a 9) nejsou dány důvody pro zrušení napadeného správního rozhodnutí.

Jak již bylo uvedeno, Česká republika není jediným smluvním státem Úmluvy umožňujícím správním soudům napřímo zasáhnout do výše správním orgánem uložené sankce. Obdobu tohoto mimořádného zmírňovacího institutu lze nalézt i v dalších evropských státech jako je například, Německo, Francie, Portugalsko či sousední Slovensko. Podmínky se ale napříč státy vzájemně liší.

Převážně otevřená moderaci je právní úprava ve Slovenské republice, kde zákonodárce umožňuje změnit výši sankce, ale i její druh, a dokonce může vedle rozhodování o sankci moderovat i náhradu škody nebo jiné peněžité plnění.²²⁷ V případě změny druhu nebo výše sankce zde není jako kritérium dána zjevná nepřiměřenost sankce, ale pokud tato sankce je nepřiměřená povaze skutku, anebo by měla pro žalobce likvidační charakter. Slovenský zákonodárce obdobně jako zákonodárce v ČR umožňuje i upustit od uložení sankce, přičemž zde je dána jiná podmínka, a to pokud by účelu správního trestání bylo možné dosáhnout i samotným projednáním věci. Důvodem je obdobně vedená snaha o respektování požadavků na plnou jurisdikci ve věcech správního trestání ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Lze souhlasit s názory slovenské odborné veřejnosti, že restriktivní výklad českých soudů již tak úzce vymezených zákonných podmínek moderace je možné považovat jako nežádoucí ve vztahu k původnímu účelu moderačního práva a k zajištění ochrany přístupu k soudu ve smyslu čl. 6 EÚLP.²²⁸

²²⁷ Srovnej § 192 a § 198 zákona č. 162/2015 Z. z., správneho súdneho poriadku:

§ 192 SSP „Správni súd môže na základe výsledku ním vykonaného dokazovania rozsudkom znížiť výšku peněžního plnění anebo peněžité náhrady škody, které byly přiznané napadnutým rozhodnutím orgánu veřejné správy anebo opatřením orgánu veřejné správy, pokud to žalobce navrhl, a přiznaná výše peněžního plnění anebo peněžní náhrady škody je nepřiměřená anebo vůči žalobcovi likvidační.“

§ 198 odst. 1 SSP „Správni súd môže na základe výsledku ním vykonaného dokazovania na návrh žalobce rozsudkom A) zmeniť druh anebo výšku sankce, i v prípade kdy orgán veřejné správy při jej uložení nevybočil ze zákonného rámce správní úvahy, pokud táto sankce je nepřiměřená povaze skutku anebo by měla pro žalobce likvidační charakter,B) upustit od uložení sankce, pokud účel správního trestání možno dosáhnut i samotným projednáním věci.“

²²⁸ DŽAČKOVÁ, M.; MÁČAJ, L. *Využívanie moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike*. Konferenční příspěvek ze dne, Cofola 2018. Podrobněji ke slovenskému moderačnímu právu srovnej jejich navazující příspěvek DŽAČKOVÁ, M.; MÁČAJ, L. *Využívanie moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike*. [online]. Konferenční sborník, Cofola 2018, s. 30 – 49. Dostupné na: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/45653>.

Obdobně i v Rakousku po reformě správního soudnictví je nadále zdůrazňována specifická role správních soudů v oblasti správního trestání, finančních trestních věcech, jakož i ve věcech daní a cel.²²⁹ Rakouské správní soudy přitom mohou jako náhradní trest v případě nezaplacení pokuty uložit trest odnětí svobody. Obdobně jako v ČR se i ve správním trestání uplatňují principy trestního práva, nicméně oproti českému právu je navíc dán požadavek analogického uplatňování trestního zákona na správní delikty. Rakousko přitom zásadním způsobem zasáhlo do klasického pojetí dvojstupňového správního řízení, a to v návaznosti na rakouský vládní program „*Efektivní stát*.“²³⁰

S ohledem na skutečnost, že v Rakousku v rámci urychlení řízení byly v správních trestních věcech zrušeny odvolací orgány a na jejich místě stojí dnes správní soudy, tak k posuzování přiměřenosti uloženého trestu a k moderaci v rámci rozhodování o stížnostech dle čl. 133 odst. 4 Bvg (původních odvolání) dnes dochází nikoliv při zjevné nepřiměřenosti jako je tomu v České republice.²³¹ To má vliv i na rychlost projednání a na otázku náhrady nákladů řízení, které se rovněž v případě moderace poměrně snižují.²³² Nicméně současně s tímto je potřeba odkázat i na předcházející odstavec 3, dle kterého „(s) výjimkou správních trestních případů a věcí spadajících do pravomoci správního soudu spolkových finančních záležitostí nedochází k nezákonnosti v rozsahu, v němž zákon přiznává správnímu orgánu diskreční pravomoc a vykonává jej ve smyslu zákona.“ V takovém případě může soud zasáhnout, dojde-li k překročení těchto mezí nebo k výkonu diskreční pravomoci v rozporu se smyslem zákona.

V Polsku správní soudy napřímo nezasahují v případě zjištění nepřiměřené pokuty do volné úvahy správních orgánů.²³³ Polsko splnění čl. 6 Úmluvy v požadavku na urychlení řízení hledá v tom, že ve zrušujícím rozsudku zaváže správní orgán způsobem, jak má rozhodnout a v jakém časovém rámci. V případě porušení soudem určeného termínu rozhodnutí pro správní orgán závazného názoru má k dispozici možnost uložit správnímu orgánu peněžitou sankci. Tím je zachována dělba moci mezi mocí soudní

²²⁹ V originále: „*Dies soll jedoch nicht gelten, wenn in Verwaltungsstrafsachen einschließlich der Finanzstrafsachen sowie in Rechtssachen in den Angelegenheiten des Abgabenwesens und Zollwesens Ermessen zu üben ist.*“ In: Důvodová zpráva k rakouské novele soudního řádu správního - Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 [online]. Dostupná na: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/I_01618/fname_238643.pdf

²³⁰ Tamtéž.

²³¹ Rozsudek Zemského správního soudu v Dolním Rakousku ze dne 25. 6. 2014, sp.zn. LVwG.KO.13.2109. Dostupný na: https://rdb.manz.at/document/ris.lvwg.LVWGT_NI_20140625_LVwG_KO_13_2109_00.

²³² Náklady na správní řízení jsou v Rakousku nově stanoveny v souladu s § 38 VwGVG ve spojení s § 64 odst. 1 a 2 VStG poměrně v případě snížení pokuty. Podle § 52 odst. 8 VwGVG nemusí žalobce nést náklady trestního řízení soudního.

²³³ Základním rysem rozhodování polských správních soudů je princip kasace a sním spojená možnost přezkoumávat pouze legalitu napadených aktů. Správní soudy v Polsku tak nejsou na rozdíl od českých soudů oprávněny měnit rozhodnutí správního orgánu co do výše sankce uložené za správní delikt, mohou pouze takové rozhodnutí pro nezákonnost zrušit. Specifické pro správní soudnictví je zásada nevázanosti soudu správní žalobou, kdy soudy mohou přezkoumávat z vlastní iniciativy nejenom napadený akt či postup, ale i jakýkoliv jiný akt s tímto související. Jediné omezení je zákaz *reformatio in peius*. Blíže CHRÓSCIELEWSKI, W.; TARNO, J.P.; TARNO, J.; DAŃCAK, P. *Postepowanie administracyjne i postepowanie przed sadami administracyjnymi*. 3. vyd. Varšava: LexisNexis, 2006, s. 358, 430-431.

a mocí výkonnou, tak i zájem na rychlém rozhodování o trestu. Současně je potřeba doplnit, že závazným názorem o způsobu rozhodnutí soud neurčuje, jak „přesně“ má správní orgán rozhodnout, resp. dle § 145a polského zákona o řízení před správními soudy²³⁴ mu nezasahuje do jeho správního uvážení. To ovšem nevylučuje, že by mohl zkoumat i přiměřenost trestu jako zásahu ve vztahu k legitimnímu účelu jeho uložení.

4.1. Správní rozhodnutí o správním deliktu

Ustanovení § 65 odst. 3 SŘS stanoví jako první podmínku moderace „(r)ozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt“. Samotný pojem rozhodnutí definuje obecně správní řád jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Přesněji řečeno, „jímž se v určité věci (autoritativně, tzn. jednostranně) zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (ale jistě též více osob, pochopitelně vždy přesně určených) nebo jímž se v určité věci (opět autoritativně) prohlašuje, že taková osoba (osoby) práva nebo povinnosti má (mají) anebo nemá (nemají), a to v rámci postupu správního orgánu při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 9 a § 67 odst. 1 správního řádu ve spojení s jeho § 1 odst. 1).“²³⁵

Pro účely soudního řízení správního stanoví § 65 odst. 1 SŘS vlastní legislativní zkratku „rozhodnutí“. Tímto se rozumí, a to rovněž pro účely moderačního práva, úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, kterými byl žalobce zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu.²³⁶ Tato skutečnost má význam i na to, že ne každé rozhodnutí dle správního řádu bude přezkoumatelné rovněž dle soudního řádu správního, případů ale bude spíše méně s ohledem na požadavek zachování, co nejširšího přístupu k soudu.

Správním rozhodnutím jsou dle správního řádu považovány například i **příkazy ve smyslu § 90 PZ a příkazy na místě ve smyslu § 91 PZ**. I přes tento závěr je moderace trestů uložených těmito příkazy, jakož i vlastní žaloba proti nim, nepřijatelná a bude odmítnuta postupem dle § 68 písm. a) SŘS. Na tomto závěru nic nezmění, ani stav, pokud by tresty uložené těmito příkazy byly zjevně nespravedlivé a nepřiměřené. Důvod odmítnutí bude založen na nevyčerpání opravných prostředků. Jedná se přitom o přípustné omezení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak dovozuje judikatura ESLP (blíže podkapitola 2.2 a 2.3).

Obdobně je tento závěr uplatnitelný i pro jiná správní rozhodnutí, u kterých obviněný nevyužil řádné opravné prostředky, či u kterých se sice jedná o zásah, který ale ještě sám o sobě nezasahuje do práv stěžovatele natolik intenzivně, aby došlo k naplnění přípustnosti ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Takovým případem může být například dílčí

²³⁴ V originále „Prawo o postepowaniu przed sadami administracyjnymi“.

²³⁵ VEDRAL, J. K. pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním [online]. *Správní právo*. 2012 [cit. 2019-05-03], č. 1-2.

²³⁶ Podrobněji k této problematice POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 567.

administrativní zápis bodů do karty řidiče ve smyslu § 123e odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, který ve svém důsledku je správním trestem, ale proti němuž není přípustná žaloba proti správním rozhodnutí, nedojde-li k tzv. vybodování, resp. k požadavku vydání řidičského průkazu z důvodu ztráty řidičského oprávnění. V takovém případě nepřichází v úvahu proti jednotlivému zápisu bodů ani moderace. Uvedený závěr ale nevylučuje možnost podání jiné žaloby, a to žaloby proti nezákonnému zásahu.²³⁷

4.2. Uložený trest za správní delikt

Uvedené kritérium moderačního práva v podobě uloženého trestu za správní delikt v sobě obnáší nutnost naplnění dvou podmínek. První je naplnění podmínky spáchání správního deliktu, přičemž co je soudním řádem správním považováno za správní delikt je upraveno v § 41 SŘS.²³⁸ Druhá podmínka v podobě uložení správního trestu je již více otevřená a umožňuje širší posouzení právě s odkazem na čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Správním trestem pro účely moderace by tak mohly být i tresty v zákoně výslovně za správní trest neoznačené.

V obecné rovině je trest za správní delikt možné definovat jako zákonem aprobovaný prostředek státního donucení, uložený správním orgánem, kterým má být pachateli způsobena újma. Historicky byl správní trest definován ještě daleko přísněji se zdůrazněním jeho represivní povahy. „*Trest v nejširším, obecném smyslu znamená odplatu za nesplnění povinnosti. Trest musí být pro viníka subjektivním zlem, aby vyvážil zlo jím způsobené. (...) Současně musí být dostatečným zlem pro každého, zlem objektivním.*“²³⁹

Z hlediska juristického lze trest konečně definovat i jako „*obsah povinnosti příslušného orgánu, stanovený trestní (právní) normou.*“²⁴⁰ Uvedené definice nerozlišovaly v zásadě mezi tresty správními a soudními. Rozlišení spočívalo pouze v organizačním zařazení pravomoci ukládání trestu, tedy v tom, kdo je trestajícím orgánem.

Na rozdíl od definice trestu v trestním právu je možné v případě trestů správních zvážit vypuštění z definice tzv. společenské odsouzení. Důvodem pro tento závěr může být, že tresty za správní delikty jsou zpravidla ukládány neveřejně a difamující účinek bývá z tohoto důvodu zpravidla potlačen.²⁴¹ Přestupkový zákon sice upravuje evidenci

²³⁷ Srovnej rozsudek MS v Praze ze dne 4. 9. 2018, č.j. 11 A 80/2018- 22.

²³⁸ Uvedené ustanovení se sice výslovně vztahuje ke zvláštnímu běhu lhůt v řízení, i přesto pro účely soudního řádu správního zakládá legislativní zkratku „*správní delikt*“ souhrnně pro přestupky a kárné, disciplinární nebo jiné správní delikty.

²³⁹ POŠVÁŘ, J. *Právní norma a trestní sankce*. In: Zvláštní otisk ze Sborníku prací k počtě šedesátých narozenin Františka Weyra. Praha: Knihovna ORBIS, 1939, s. 232.

²⁴⁰ WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936. s. 59.

²⁴¹ Výjimkou je bezpochyby správní trest zveřejnění rozhodnutí upravený obecně pro přestupky v § 50 PZ, který je možný uložit jen v zákonem stanovených případech.

přestupků vedenou Rejstříkem trestů²⁴², avšak tato evidence je neveřejná a její význam spočívá především v zohledňování recidivy při dalším ukládání správního trestu.

Správní orgán je omezen na možnost uložení jen těch trestů a jen v takovém rozmezí, v jakém je zákon připouští. Zákonost trestu je stěžejním kritériem, které musí být splněno, abychom vůbec mohli přistoupit k jeho hodnocení z hlediska přiměřenosti v rámci individualizace. Není nutné, aby takový trest byl v zákoně výslovně za správní trest nebo sankci označen, ale musí plnit jeho funkci. Ostatně ani odborná literatura se striktně nedrží požadavku výslovného označení sankce v zákoně za správní trest, nýbrž se po přijetí SŘS počítalo i s možností materiálního správního trestu – např. jako druhu uloženého opatření.²⁴³ Pro účely soudního přezkumu bude výčet trestů širší, zahrnující i takové sankce mající represivní povahu, budou-li ukládány za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Trestem se proto může stát pro účely soudního přezkumu výjimečně i zrušení povolení.²⁴⁴

Pro účely přestupků zákon v § 35 PZ stanoví přípustné správní tresty, jež je možné uložit za přestupky. Ačkoliv znění tohoto ustanovení působí taxativně, někteří autoři se domnívají, že zde uvedený výčet trestů taktéž nemusí být konečný, resp. není vyloučeno použití i jiných správních trestů upravených ve speciálních předpisech.²⁴⁵ Pro účely moderačního práva bude rozhodující posouzení, zda se jedná o trest za správní delikt.²⁴⁶ Z hlediska účelu moderace, tak ustanovení § 78 odst. 2 a § 65 odst. 3 SŘS mohou dopadat i na jiné tresty výslovně neuvedené v přestupkovém zákoně, nebo na jejich kombinace s těmito tresty.

Další podmínkou, nikoliv však zákonem stanovenou, je podmínka, aby takový správní trest byl uložen na základě **správního uvážení**. Tuto podmínku dovodily samy soudy.²⁴⁷ Nejvyšší správní soud v posledních svých rozhodnutích uvádí, že: „*má-li být soud nadán pravomocí nahradit správní uvážení a zjevně nepřiměřenou výši uložené sankce moderovat, pak takový postup nelze uplatit v případě, kdy je výše pokuty*

²⁴² Tato evidence zahrnuje pouze některé zákonem předvídané přestupky a je využitelná pouze při posuzování speciální recidivy. In: ONDRUŠKOVÁ, M.; ONDRUŠ, R.; VYTOPIL, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 728.

²⁴³ BROTHÁNKOVÁ, J.; ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní s předpisy související s novou právní úpravou. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2003. s. 171.

²⁴⁴ Srovnej JÍLKOVÁ, N. Zrušení povolení podle zákona o vodovodech a kanalizacích i jako správní trest. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, č. 1, s. 53-63.

²⁴⁵ Tento názor zastává např. ONDRUŠOVÁ, ONDRUŠ, VYTOPIL, op. cit., s. 246.

²⁴⁶ PZ naproti tomu používá terminologii správní trest, kterou nahradil původní termín „sankce“ dlouhodobě užívaný nejen v předchozím přestupkovém zákoně, neboť toto označení mělo dle důvodové zprávy k PZ nejen vhodněji vyjadřovat trestní povahu hrozící a ukládané sankce, ale účelem této terminologické změny mělo být rovněž i sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání s odkazem na ustanovení týkající se moderačního práva v § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS, kde je užíván pojmově blízký termín „*trest za správní delikt*“.

²⁴⁷ Ústavní soud takto rozhodl např. pod sp. zn. Pl. ÚS 3/13 dne 15. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 24/14 dne 30. 6. 2015, Pl. ÚS 13/14 dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 32/15 dne 6. 12. 2016. Uvedený názor zastává ale i Pavel Mates. Srov. MATES, 2013, op. cit., s. 73.

*stanovena ex lege, bez možnosti využití diskreční pravomoci správního orgánu. Není totiž v takovém případě správního uvážení, které by mohlo být soudem nahrazeno.*²⁴⁸ Důvodem, který bývá zmiňován, je, že většina zákonem pevně stanovených sankcí v sobě již obsahuje vlastní automoderační prvky.²⁴⁹

Jiný důvod pro konstatování správnosti tohoto závěru popsal, ačkoliv v jiné souvislosti, již Jaroslav Pošvář v roce 1939, kdy připomněl, že je-li norma zákonem obsahově přesně vymezena, uplatní se vůle pouze prvotního zákonodárce. V takovém případě se posuzuje ústavnost takové právní normy stanovící trest. Je-li ale správnímu orgánu ponechána možnost úvahy, stává se dle Pošváře fakticky správní orgán druhořadým tvůrcem normy.²⁵⁰ V takovém případě správní orgán svojí úvahou dotváří obsah normy. Správní soudy mají primárně za úkol kontrolu činnosti moci výkonné, nikoliv moci zákonodárné. Z povahy věci jim nepřísluší rozhodovat nad správností zákonodárcem pevně nastavených sankcí, nelze-li v dnešních poměrech postupovat dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. S ohledem na uvedené závěry správním soudům ani nepřísluší moderovat pevně nastavené správní tresty. I přesto platí, že jak na zákonodárce, tak na správní orgán se nadále vztahuje požadavek přiměřenosti jimi vytvořených norem.

Uvedený závěr potvrdil i Ústavní soud²⁵¹ u tzv. platebních deliktů a deliktů, jejichž výše je pevně stanovena zákonem, když naznal, že: „*ve specifických případech nelze přísný postih cestou správního trestání bez možnosti moderační povážit za projev nepřiměřené tvrdosti.*“²⁵² Rovněž ESLP potvrzuje, že pevná zákonem stanovena výše v případech, kdy sankci stanoví podle závažnosti trestného činu samotný zákon, může být v souladu s článkem 6 Úmluvy.²⁵³

V návaznosti na požadavek trestu uloženého na základě správního uvážení vzniká legitimní otázka, jak bude mít správní uvážení vliv na možnost uplatnění moderačního práva. Nicméně judikatura Nejvyššího správního soudu je v tomto směru proměnlivá. Původně Nejvyšší správní soud uváděl, že: „*(s)oud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.*“²⁵⁴ Následně se Nejvyšší soud odklonil ve své judikatuře od požadavku excesu, kdy publikoval jednu ze stěžejních právních vět, a to že se musí jednat o sankci pohybující se nejen v zákonném rozmezí, ale i odpovídající všem zásadám pro její

²⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2019, č.j. 3 Afs 220/2017-53.

²⁴⁹ Viz poznámka 249.

²⁵⁰ POŠVÁŘ, J. *O aplikaci právních norem soudy a úřady správními*. In: Sborník J. Kallaba. Praha, 1939, s. 235–244.

²⁵¹ Nález pléna ÚS ze dne 25. 10. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09.

²⁵² Tamtéž. Následováno nálezem pléna ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp.zn. Pl. ÚS 24/14.

²⁵³ Srovnej posouzení věci Malige proti Francii v případě sankce odpočtu bodů za řídičský průkaz. In: Rada Evropy/Evropský soud pro lidská práva. Příručka ke článku 6 Úmluvy (trestní větev), 2020, op. cit., s. 18.

²⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č.j. 7 As 71/2010-97.

ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, která i přesto zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.²⁵⁵

V posledních svých rozhodnutích NSS opět dovozuje, že přistoupit k moderaci může soud při excesu při individualizaci trestu, což je v rozporu s citovanou právní větou. V jiném svém rozhodnutí z roku 2017 Nejvyšší správní soud dále dovozuje, že: „(m)oderací právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postihované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu“²⁵⁶ Tato citovaná část rozhodnutí se opět vztahuje k excesu při individualizaci s doplněným požadavkem o zkoumání majetkových poměrů.

Současně je důležité upozornit, že zákonodárce použil jako kritérium zjevnou nepřiměřenost „výše“ trestu, což se projeví rovněž při formulování závěrů, u kterých správních trestů může být moderace vůbec uvažována, neboť se musí jednat o trest, u kterého lze určit jeho výši. Dokonce důvodová zpráva k SŘS uvedla, že „(p)etit žaloby míří na zrušení (popřípadě na vyslovení nicotnosti) napadeného rozhodnutí, a to s jednou výjimkou: při žalobě podané proti uložení peněžité pokuty za správní delikt se může žalobce i domáhat eventuálním - nebo i primárním - petitem, aby uložená pokuta byla snížena.“²⁵⁷ Ačkoliv zákonodárce v důvodové zprávě k SŘS připouštěl moderaci výslovně pouze u peněžitých pokut, mám za to, že text zákona, jakož i smysl právní úpravy moderace by se neměl vztahovat jen na pokuty, a proto se dále věnuji i dalším správním trestům.

4.2.1. Napomenutí

Napomenutí se považuje za nejmírnější druh správního trestu, který spočívá v morálním odsouzení,²⁵⁸ lze tak shledat, že jeho uložení nemá zpravidla závažné difamující účinky a ani přímo nezasahuje do majetkových práv obviněného. Odborná literatura rovněž zastává názor, že tento druh trestu nemusí být uložen vždy písemně.²⁵⁹ Předcházející právní úprava představovaná především SPZ napomenutí jako správní trest vůbec neobsahovala, namísto toho obsahovala neformální nástroj morálního odsouzení v podobě domluvy fungující bez nutnosti zahájení řízení o přestupku. Za takových okolností není divu, že se zvláště v praxi po účinnosti přestupkového zákona objevovaly otázky, zda je správní orgán povinen vydat písemné rozhodnutí o napomenutí, resp. jaký bude mít vliv jeho uložení na přestupkovou bezúhonnost a přestupkovou spolehlivost.²⁶⁰

Vzhledem k jeho mírnosti i k okolnosti, že se jedná o jednorázový trest, u kterého zákon nestanoví žádnou výši, tak u tohoto trestu zpravidla nepřichází zásadně v úvahu

²⁵⁵ Srovnej rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23.

²⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2017, č.j. 6 As 248/2016-26.

²⁵⁷ Důvodová zpráva k SŘS, s. 63.

²⁵⁸ Důvodová zpráva k PZ, s. 174.

²⁵⁹ Srovnej ONDRUŠOVÁ, ONDRUŠ, VYTOPIIL, op. cit., s. 306.

²⁶⁰ Tamtéž, s. 246.

zjevná nepřiměřenost.²⁶¹ Zákon přitom stanoví, že napomenutí není možné uložit spolu s pokutou, *a contrario* s jinými tresty napomenutí je možné uložit. V takovém případě se nabízí otázka, zda by přece jen nemohlo být napomenutí předmětem moderačního práva, pokud by v souhrnu s dalšími uloženými tresty již zakládalo nepřiměřenou výši trestu. Ačkoliv tuto teoretickou možnost zcela nevylučuji, v praxi k ní zásadně docházet nebude, neboť je představitelné, že správní soud spíše přistoupí k moderaci ostatních uložených trestů a napomenutí jako samostatný trest ponechá jako minimální výstrahu pro zajištění funkce individuální prevence trestu.

4.2.2. Pokuta

Pokutu, resp. peněžité trest, lze definovat jako relativně určitý, samostatný majetkový trest. Pokuta jednoznačně hraje ve správním trestání nejvýznamnější roli z hlediska četnosti jejího využití. Správní soudy definují pokutu zjednodušeně jako citelný zásah do majetkové sféry pachatele.²⁶²

V návaznosti na požadavek přiměřenosti pokuty uvádí Ústavní soud, že: „*pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí v rozporu s čl. 11 Listiny, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou.*“²⁶³ Základním kritériem podle názoru Ústavního soudu, ze kterého je potřeba při ukládání pokuty vycházet, je tzv. kritérium podstaty, podle kterého platí, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnického práva, nýbrž jen takové odnětí, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. mění jeho celkovou majetkovou pozici "zmařením" samé podstaty majetku.²⁶⁴

Konkrétně v případě pokut stanovených právníky a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřípustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter.²⁶⁵

Pokuty u fyzické osoby, a to i fyzické osoby podnikající, mohou ve správním trestání přesahovat a nezřídká přesahují pokuty ukládané v trestním řízení, kde je soudům umožněno uložení pokuty maximálně do výše 36,5 mil. Kč.²⁶⁶ V případě správního

²⁶¹ Tamtéž, s. 246 a 305.

²⁶² Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

²⁶³ Nález pléna ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl.ÚS 03/02.

²⁶⁴ Tamtéž.

²⁶⁵ Nález pléna ÚS ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl.ÚS 52/13.

²⁶⁶ U fyzických osob (TZ) se ukládání pokut liší, a to tak, že je možné uložit celkovou pokutu na základě násobku denní sazby (v rozsahu 100 Kč až 50 tis. Kč) a počtem soudem určených denních sazeb (v rozmezí 20 až 730 celých denních sazeb).

trestání se ale lze setkat i s horními hranicemi pokut např. do výše až 50 mil.²⁶⁷ nebo 100 mil. Kč.²⁶⁸

Naproti tomu u právnických osob mohou být v soudním trestání pokuty vyšší. Dle § 18 odst. 2 TOPOZ ve spojení s § 68 odst. 1 TZ lze u právnické osoby uložit pokutu maximálně do výše 1,46 mld. Kč.²⁶⁹ V praxi se ovšem soudní trestání vyznačuje ukládáním velice nízkých pokut v průměru jen okolo 20 tis. Kč.²⁷⁰ Zejména v případech fyzických osob podnikajících je zjevné, že zatímco v oblasti soudního trestání je na ně co do nejvyšší možné, i co do průměrné výše uložené pokuty, nahlíženo více jako na fyzickou osobu, v oblasti správního trestání mají tyto osoby často stejně vysoké hranice pokut jako právnické osoby.²⁷¹

ESLP u pokuty zdůrazňuje represivní složku této sankce.²⁷² Pokuta, potažmo jiná peněžitá sankce přitom nemusí být zásadně vysoká, například v případě Jussila proti Finsku stačilo penále ve výši 308 EUR, neboť rozhodující tu byl odstrašující efekt těchto sankcí.²⁷³

Z pohledu moderačního práva jsou pro nás významné pouze ty pokuty, u kterých správní orgán rozhoduje o jejich výši, či o jejich kombinaci s dalšími tresty na základě správního uvážení v zákonem stanovených mezích. Z hlediska posouzení minimální výše pokuty v zákoně vyzdvihl Ústavní soud, že: „(z)ákonodárce zakotvením minimální výše pokuty do zákona v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení horní sazby, umožňuje odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávních jednání.“²⁷⁴ Vedlejším dopadem tohoto kroku je, že se tím omezuje prostor pro správní uvážení příslušných státních orgánů, což

²⁶⁷ Dle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů lze provozovateli potravinářského podniku, tedy i fyzické osobě podnikající, uložit pokutu do výše 50 mil. Kč, dle § 177 odst. 5 písm. b) zákona č. 263/2016 Sb., atomového zákona lze za přestupek fyzické osobě podnikající uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč.

²⁶⁸ Dle § 188 odst. 2 písm. d) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon lze za přestupek fyzické i fyzické osobě podnikající uložit pokutu až do výše 100 mil. Kč.

²⁶⁹ NSS, k trestnímu právu připomněl, že i zde je uplatněn princip individualizace, kdy: „je v plné míře promítnut v úpravě ukládání peněžitého trestu podle nového trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) účinného od 1.1. 2010. (...) Počet denních sazeb soud určí s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, zatímco výši jedné denní sazby soud stanoví se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Přitom vychází zpravidla z čistého denního příjmu pachatele. Příjmy pachatele, jeho majetek a výnosy z něj, jakož i jiné podklady pro určení výše denní sazby mohou být stanoveny také odhadem soudu.“ In: usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008 – 133.

²⁷⁰ Srovnej DRÁPAL, J. *Přiměřenost peněžité sankce k majetku pachatele*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 69-86; či ŠTEFAN, V. *Pokuta místo vězení? Soudci by mohli častěji ukládat peněžité tresty, navrhuji špičky justice* [online]. iROZHLAS 2018 [cit. 2020-02-27]. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pokuta-penezity-trest-ministerstvo-spravedlnosti_1802032000_ako.

²⁷¹ Srovnej § 29 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, a dále § 117 zákona 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, či § 36 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

²⁷² Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

²⁷³ Rozsudek velkého senátu ESLP, Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01.

²⁷⁴ Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl.ÚS 3/02.

má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních úřadů, přičemž se to *prima facie* může jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na straně druhé však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům. Správní uvážení u pokuty je z těchto důvodů vítané, ale současně rizikové z hlediska rozsahu možných pochybení, kterých se správní orgán v rámci uvážení může dopustit. Pro pokuty zákonodárce v důvodové zprávě uvažoval o moderačním právu jako nástroji umožňujícím následně soudům pokutu snížit nebo od ní upustit navíc se jedná o nejčastěji ukládaný správní trest, proto jí je i v soudní praxi věnována největší pozornost.

4.2.3. Propadnutí věci nebo náhradní hodnoty

Trest **propadnutí věci** je upraven v § 48 PZ. Důvodová zpráva k PZ k tomuto trestu uvádí, že se jedná o trest, kterým se má rovněž zabránit v opakování přestupku, a navíc má pachatelé odejmout prospěch z přestupku.²⁷⁵ Tento trest tu byl rovněž za účinnosti SPZ a v minulosti nebyl předmětem moderace, neboť v jeho případě správní orgán nerozhoduje o výši trestu.

Tento závěr ovšem neplatí v případě trestu **propadnutí náhradní hodnoty**, jež zákonodárce zařadil do právní úpravy obecně pro přestupky s účinností od 1. 7. 2017. U tohoto trestu je totiž na úvaze správního orgánu určení výše náhradní hodnoty odpovídající hodnotě věci, jež původně měla státu jako trest propadnout. V daném případě lze proto uvažovat o moderačním právu i pro tento druh trestu. Mohou tak nastat případy, kdy by soud mohl lépe určit výši náhradní hodnoty například z důvodu předložení znaleckého posudku na ocenění věci, namísto, aby celou věc vrátil správnímu orgánu. Na druhou stranu soud tak může učinit pouze při zjevné nepřiměřenosti správním orgánem určené náhradní hodnoty, což se jeví jako neefektivní a odchylovající se i od smyslu Úmluvy včetně požadavku na rychlost projednání.

4.2.4. Zákaz činnosti

Zákaz činnosti je trest relativně určitě postihující svobodu, který lze uložit rovněž vedle jiného správního trestu i jako trest samostatný. Účelem trestu zákazu činnosti je vedle obecných účelů inkorporovaných do trestů jako je ochrana společnosti a dále zabránění páčání protiprávních jednání zabránění opakování přestupku.²⁷⁶ Po vzoru trestního práva by nemělo být mj. možné zákaz činnosti uložit na ty činnosti, u kterých není nutné povolení. Předmětem zákazu činnosti budou v zásadě činnosti, které předpokládají určité

²⁷⁵ JANEČKOVÁ, E. *GDPR - Řešení problémů v praxi obcí*. Praha: Grada Publishing, 2019, s. 326.

²⁷⁶ Důvodová zpráva k PZ, s. 176.

znalosti, zkušenosti či dovednosti, k jejichž výkonu je potřebná určitá odborná případně i morální způsobilost.²⁷⁷

Trest zákazu činnosti dle PZ je možné uložit pouze, stanoví-li tak zvláštní zákon, nejdéle na dobu 3 let, přičemž po uplynutí půlky rozhodnutím stanovené doby může pachatel dle § 47 odst. 4 PZ požádat o upuštění trestu, jestliže prokáže způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho další výkon není potřebný.²⁷⁸ Oproti tomu v trestním právu lze uložit trest zákazu činnosti nejméně na dobu jeden rok a nejvíce na dobu 10 let, z čehož je patrné, že zákonodárce délkou zákazu zdůrazňuje nižší potřebu omezení délky zakazovaných činností, než je tomu u trestných činů.

U mladistvých naopak zákonodárce vyvinul snahu zabezpečit, aby nedocházelo k ukládání nepřiměřených trestů zejména v § 58 PZ, dle kterého se zákaz činnosti nesmí vztahovat na činnosti, jejichž omezení výkonu by bránilo přípravě na budoucí povolání a zákaz činnosti nesmí být uložen po dobu delší než jednoho roku.

Vzhledem k tomu, že u tohoto trestu správní orgán rozhoduje na základě správního uvážení i o jeho výši, resp. doby zákazu činnosti, bude bezpochyby přípustné, aby správní soudy mohly trest zákazu činnosti moderovat. To se konečně projevilo i v samotné rozhodovací praxi správních soudů. Jedním z posledních rozhodnutí, kde Krajský soud v Brně²⁷⁹ využil moderační právo u zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu, snížil soud trest z původních 18 měsíců na dobu 12 měsíců, přičemž ve zbytku žalobu zamítl. Konečně závěr přípustnosti moderace u trestů zákazů činnosti podporuje i zahraniční rozhodovací praxe například ve Francii, kde byl tento druh správního trestu rovněž již v minulosti moderován.²⁸⁰

Nicméně neméně zajímavé může být hledání odpovědi na otázku, zda soud může omezit pouze délku zákazu činnosti či i samotný druh zakázané činnosti, případně zda může moderovat všechny typy zakazovaných činností nebo pouze ty, které jsou výslovně označeny jako trest za správní delikt. Jakkoliv se odpověď na otázku jeví na první pohled jako snadná, neboť § 78 odst. 2 SŘS přímo stanoví pro moderaci u trestu podmínku v podobě nepřiměřené výše, tak samotná praxe nicméně tak jasná být nemusí. S přihlédnutím k citovanému soudnímu rozsudku, kde soud moderoval trest zákazu řízení všech vozidel se přitom nabízí, zda by soud v jiném případě nemohl trest moderovat a zákaz činnosti omezit např. jen na některá vozidla, například pokud by uložený zákaz měl zasahovat do výkonu práce obviněného a tím i nepřímo do vyživovací povinnosti vůči dalším osobám. Lze přitom konstatovat, že účelem tohoto trestu má být primárně zamezení opakování spáchané deliktní činnosti, nikoliv vyloučení osoby ze

²⁷⁷ Obdobný názor zastává i PRÁŠKOVÁ, 2017, op. cit., 217.

²⁷⁸ Vzhledem k inspiraci v § 91 TZ, bude možné při výkladu naplnění uvedených podmínek přihlížet přiměřeně k závěrům trestních soudů. Blíže k této problematice srovnej DRAŠTÍK, A. In: DRAŠTÍK, FREMR, DURDÍK, STOLAŘ a kol., op. cit., s. 664-668.

²⁷⁹ Srovnej rozsudek KS v Brně ze dne 28. 3. 2019, č.j. 22 A 40/2016-37.

²⁸⁰ Srovnej rozhodnutí CE ze dne 15. 3. 2006, č. 276370. Dostupný na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008255483>.

zaměstnání či výkonu podnikání, pokud by pro ni řízení jiného typu vozidla bylo nezbytné. Na druhou stranu je potřeba zdůraznit, že právo na podnikání či na zaměstnání není neotřesitelné, naopak dokonce trestní zákoník v § 73 odst. 3 předpokládá uložení trestu zákazu výkonu určitého zaměstnání, povolání nebo funkce nebo takové činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení, pokud v souvislosti s ní byl trestný čin spáchán. Ačkoliv mám za to, že i samotný rozsah zakazované činnosti by mohl být rovněž soudem moderován, pokud by byl shledán nepřiměřeným, bude k takovéto moderaci docházet spíše výjimečně. V rámci zvažování moderace navíc mohou na soudy zapůsobit i mimoprávní obtíže technického charakteru (např. v otázce podoby částečného vracení řidičského oprávnění, které bylo původně realizováno odevzdáním řidičského průkazu).

U druhé otázky, zda soud může moderovat jen ty zakázané činnosti, které jsou v zákoně výslovně označeny za správní trest či i například jiná zakázaná „netrestní“ opatření, odkazuje autorka na publikovaný článek, kde si kladla za cíl poukázat, že v případě rozlišování sankcí na tresty a jiná „netrestní“ opatření mohou být hranice leckdy tenké a někdy i nejasné. Pro účely moderačního práva, které navazuje na požadavky čl. 6 Úmluvy, by tak neměla být omezena aplikace tohoto institutu pouze na případy označených trestů, ale z hlediska naplňování účelu Úmluvy by měl soud zvážit důvody navržené moderace i u jiných sankcí či opatření, pokud by naplňovaly některá z Engelových kritérií, resp. kritérií uvedených v rozhodnutí ESLP Kafkaris proti Kypru.

Zákonem předvídané zákazy činností jsou navíc velmi rozmanité od již zmíněného zákazu řízení motorových vozidel či obsluhování plavidel, přes zákaz lovení zvěře, až po zákaz výkonu funkce vedoucí osoby, pobočky v oblasti podnikání na kapitálovém trhu, přičemž přiměřenost trestu bude bezpochyby v každé z uvedených oblastí do jisté míry odlišná.

4.2.5. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku

Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku, resp. zveřejnění jeho výroku, je obecně pro oblast přestupků nově upraven v § 50 PZ. Při tomto trestu dochází ke zveřejnění výrokové části rozhodnutí ve veřejném sdělovacím prostředku a jeho vyvěšením na úřední desce příslušného správního orgánu. Tento trest je možné uložit pouze právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající, stanoví-li tak zvláštní zákon, přičemž při jeho ukládání je správní orgán povinen dbát, aby zásah do soukromí pachatele byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku. *„Účelem tohoto trestu je především poskytnout informace široké veřejnosti (např. nekalé obchodní praktiky), což v sobě skýtá značný difamační účinek. Tento difamační účinek může mít zcela zásadní vliv na podnikání pachatele (např. na odliv obchodních partnerů, zákazníků, nedůvěryhodnost či ztráta dobré pověsti v daném oboru, pročež má tento trest taktéž nezpochybnitelný preventivní účinek.“*²⁸¹

²⁸¹ BROŽ, J. In: BOHADLO, D.; BROŽ, J.; KADEČKA, S.; PRŮCHA, P. RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 318.

Tento správní trest přitom není v českém právním řádu zcela neznámý. Zákonodárce se mj. inspiroval v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob²⁸², který umožňuje uložit trest uveřejnění rozsudku na náklady odsouzeného v trestním řízení. Obdobně jako trest *uveřejnění rozsudku* má i trest zveřejnění rozhodnutí zvláštní charakter, protože přímo neomezuje majetek ani činnost odsouzené právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající, ale jeho základním účelem je určitý veřejný odsudek protiprávní činnosti a působení na ni prostřednictvím veřejného mínění.²⁸³

Ke zveřejnění rozhodnutí za přestupek nebo jiný správní delikt se ještě před účinností PZ vyjadřoval Úřad na ochranu osobních údajů, a to následovně: „*Zveřejnění rozhodnutí o přestupku nebo správním deliktu nelze odůvodnit snahou o preventivní působení na širokou veřejnost. Účelem sankce uložené v přestupkovém či správním řízení není, narozdíl od trestů uložených podle zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, výchovné působení na všechny členy společnosti. V souladu s obecně menší závažností jednání naplňujících skutkové podstaty přestupků a správních deliktů, v porovnání s trestnými činy, je také řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), zásadně neveřejné. Zveřejněním osobních údajů v souvislosti s informací o uložení pokuty za přestupek či správní delikt může dojít k poškození jména dotčené osoby v mnoha soukromoprávních i veřejnoprávních vztazích, zvláště pokud tato informace byla zpřístupněna širšímu okruhu osob. Takový postup je možné považovat za opakovaný postih v téže věci, resp. postih nad rámec pravomoci konkrétního správního orgánu (zde účastníka řízení).*“²⁸⁴ Z tohoto úhlu pohledu bude ze strany správních orgánů potřebné velmi dobře vážit důvody pro uložení tohoto trestu a jeho samotnou délku a formu zveřejnění.

Moderace tohoto trestu bude obecně přípustná, s ohledem na skutečnost, že u daného druhu správního trestu zákon zpravidla připouští úvahu správního orgánu o délce doby zveřejnění, jakož i o výběru média, ve kterém bude rozhodnutí o přestupku zveřejněno. K uvedené moderaci ve smyslu PZ pak bude docházet spíše u fyzických osob podnikajících než u právnických osob, neboť zde se předpokládá silnější dopad trestu do pověsti. Délka zveřejnění rozhodnutí je poměrně krátká v intervalu 2 až 6 měsíců.²⁸⁵ Zpravidla tak před rozhodnutím soudu o moderaci bude trest zveřejnění rozhodnutí dle

²⁸² Srovnej § 41 odst. 1 TOPOZ „*Jakmile nabude právní moci rozsudek, kterým byl uložen trest uveřejnění rozsudku, vyzve předseda senátu odsouzenou právnickou osobu, aby jej na své náklady a v určené lhůtě a v určeném rozsahu uveřejnila v jím určeném druhu veřejného sdělovacího prostředku.*

(2) Neuveřejní-li odsouzená právnická osoba rozsudek způsobem uvedeným v odstavci 1, rozhodne předseda senátu o uložení pořádkové pokuty do 500 000 Kč. Tuto pořádkovou pokutu je možno uložit i opakovaně, a to až do doby splnění uložené povinnosti.“

²⁸³ ŠÁMAL, P.; DĚDIČ, J.; GRÍVNA, T.; PŮRY, F.; ŘÍHA, J. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář* [online]. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2018 [cit. 2020-02-14], s. 491 – 496. Dostupný v právním informačním systému na www.beck-online.cz.

²⁸⁴ Úřad pro ochranu osobních údajů. *Ke zveřejňování rozhodnutí správních orgánů* [online]. Ze dne 18. 4. 2013. Dostupné na: <https://www.uoou.cz/ke-zverejnovani-rozhodnuti-spravnich-organu/d-1728>.

²⁸⁵ Platí například pro trest zveřejnění rozhodnutí dle § 45a zákona č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů.

PZ již vykonán a smysl žalobního návrhu na moderaci pomine, ledaže by se žalobce úspěšně domohl vydání usnesení o odkladném účinku rozhodnutí či předběžného opatření ve smyslu § 38 a § 73 SŘS.

Jako účelnější by se mohla nabízet moderace trestu zveřejnění rozhodnutí uloženého na základě § 51a odst. 2 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosu z trestné činnosti a financování terorismu, jehož délka zveřejnění na stránkách úřadu je ze zákona dána pevně na 5 let. Problém nastává v omezení soudu při moderaci daném uvozením „v mezích zákonem dovolených“, které diskvalifikuje moderační právo, pokud je trest jako v tomto případě ukládán bez správního uvážení. Bohužel výjimkou nemůže být ani postup prostřednictvím mimořádného snížení ve smyslu § 44 PZ, neboť tento institut se výslovně týká pouze pokuty.

S ohledem na skutečnost, že trest může být ukládán i fyzickým osobám podnikajícím, může mít difamující účinek nejen na obviněné, ale i na jejich rodiny. Takovýto uložený trest v délce dokonce 5 let může být považován za nepřiměřený ve vztahu ke sledovanému účelu, neboť zákon neumožňuje jeho individualizaci. Lze uzavřít, že moderační právo u tohoto druhu trestu bude přípustné zásadně jen v těch případech, kdy zákon umožňuje správnímu orgánu rozhodnutí o délce zveřejnění anebo způsobu zveřejnění, jež může stát, co do důsledku, pro obviněného velmi ekonomicky nákladným. Na druhou stranu správní soudy by mj. ze zmíněných důvodů měly být nadány pravomocí přezkumu přiměřenosti tohoto trestu. O tomto závěru svědčí i zahraniční přístupy.²⁸⁶

4.2.6. Sankce za disciplinární a kárné správní delikty

V případě sankcí za disciplinární a kárné delikty není určení jejich povahy a podřazení pod trestní obvinění dlouhodobě vyjasněnou otázkou. ESLP standardně dovozuje, že rozhodnutí o disciplinárním či kárném deliktu nespádají pod čl. 6 Úmluvy,²⁸⁷ převažují-li u něj více ochranná funkce (ochrana cti a pověsti profese a udržování důvěry veřejnosti v soudnictví), než funkce trestní.²⁸⁸ V konkrétních případech může takové opatření spadat i pod civilní větev (viz Ramos proti Portugalsku). To ovšem může zakládat v rámci posouzení právní nejistoty, která z opatření bude posouzena jako správní trest za trestní obvinění.

²⁸⁶ Ačkoliv francouzská právní úprava oproti české nemá zveřejnění rozhodnutí výslovně uveden jako správní trest, i tak jej přeřadila pod přezkum založeného na principu úplné apelace, umožňující rovněž přezkum přiměřenosti tohoto opatření.

²⁸⁷ Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.

²⁸⁸ V návaznosti na to ESLP v rozsudku, DIENNET proti Francii ze dne 26. 9. 1995, stížnost č. 18160/91, uvedl, že: „(z)adruhé, pokud Conseil d'Etat projednává odvolání k právním otázkám proti rozhodnutím disciplinární sekce národní rady Ordre des médecins, nelze jej považovat za „soudní orgán, který má plnou jurisdikci“, zejména proto, že nemá pravomoc posoudit, zda byl trest přiměřený jejich chování; skutečnost, že slyšení před tímto řízením se konají na veřejnosti, proto nestačí k nápravě zjištěné vady, která existuje v neprospěch disciplinárního řízení (viz mimo jiné a mutatis mutandis, výše uvedený rozsudek Albert a Le Compte, s. 16, bod 29) a s. 19, odst. 36).“

Velice blízko k výše uvedenému napomenutí má výtka, kterou definuje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu jako méně formální opatření pro řešení taktéž méně závažných pochybení v rámci disciplinární či kárné odpovědnosti.²⁸⁹ Nejvyšší správní soud konstatuje, že výtka je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 SŘS a lze se proti ní bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Současně ale doplňuje, že za stávající právní úpravy je nutno výtku uloženou státnímu zástupci, soudci, notáři i soudnímu exekutorovi vykládat shodně tak, že není považována za správní trest v pravém slova smyslu.²⁹⁰ I přesto nelze odhlédnout, že v judikatuře NSS byla shledána u výtky difamující povaha. I zde lze na první pohled obdobně jako u napomenutí polemizovat s možností její zjevné nepřiměřenosti, bude-li uložena s dalšími opatřeními. Z hlediska požadavků čl. 6 Úmluvy jsou ale opatření ukládaná za disciplinární delikty z trestní větve spravedlivého procesu dle čl. 6 Úmluvy standardně vyloučena,²⁹¹ mají-li převažující disciplinární, nikoliv trestní povahu. Z tohoto důvodu by uložená výtka neměla mít roli ani z pohledu moderace.

I přesto by soudy měly u těchto dalších sankcí za disciplinární delikty vážit omezení moderace jako dalšího přístupu k soudní kontrole, jakož i posuzovat přiměřenost jejich uložení, pokud by mohly spadat pod čl. 6 Úmluvy. Z tohoto důvodu nelze pro oblast disciplinárních deliktů zcela vyloučit možnost moderace sankce, bude-li svojí povahou spadat pod oblast čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Obdobně i francouzské správní soudy dlouho brojily a snažily se vyjmout oblast disciplinárních správních deliktů z působnosti čl. 6 Úmluvy. Následně po mnoha odsouzeních, zejména v rozsudku ESLP ve věci Kress²⁹² či Martinie²⁹³ Francie provedla řadu změn v právní úpravě ke zohlednění čl. 6 Úmluvy se zájmem na redukci sankcí ze strany ESLP.²⁹⁴

²⁸⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016 – 41.

²⁹⁰ NSS k tomuto uvádí, že: „navzdory shodné zákonné definici výtky napříč právními profesemi jako postihu za drobné nedostatky a poklesky, komentářová literatura se již poněkud rozchází ve vymezení samotné povahy výtky. Ačkoli je zřejmé, že výtka není ukládána v kárném řízení, mezi autory odborné literatury nepanuje jednoznačná shoda v tom, zda se jedná o sankci, či nikoliv. Komentář o státním zastupitelství vylučuje písemná výtka jako sankci v pravém slova smyslu. (KOCOUREK, J. *Zákon o soudech a soudcích. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2015, s. 242.*) Rovněž autoři komentáře k exekutivnímu řádu zastávají názor, že: „písemná výtka není rozhodnutím ani kárným opatřením (sankcí), která je ukládána po provedeném kárném řízení. (KASÍKOVÁ, M. a kol. *Exekutivní řád. Komentář. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 31–32.*) (...) Naproti tomu autoři komentáře k notářskému řádu v minulosti uváděli, že: „(n)ejmírnějším stupněm sankce za drobné nedostatky v činnosti notáře či drobné poklesky v chování je výtka ze strany orgánu vykonávajícího dohled.“ In: usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41.

²⁹¹ Rozsudek ESLP, Ramos Nunes de Carvalho a další proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13 a zde citovaná rozhodnutí ESLP.

²⁹² Srovnej rozsudek ESLP, Kress proti Francii ze dne 7. 6. 2001, stížnost č. 39594/98.

²⁹³ Srovnej rozsudek velkého senátu ESLP, Artinie proti Francii ze dne 12. 4. 2006, stížnost č. 58675/00.

²⁹⁴ Srovnej ABDELGAWAD LAMBERT, E.; WEBER, A. *The reception Process in France and Germany. Europe of rights. The Impact of the ECHR on National Leges Systems.* Oxford: University Press, 2012. s. 127.

4.2.7. Pořádková pokuta

Pořádkovou pokutou se rozumí sankce za pořádkový delikt jako opatření k zajištění průběhu a účelu správního řízení nebo kontrolního procesu. „*Hlavním účelem zakotvení pořádkových deliktů je vynucení splnění procesní povinnosti, resp. dosažení účelu konkrétního správního procesu (naproti tomu účelem uplatnění odpovědnosti za přešůpek je potrestání pachatele za nesplnění určité povinnosti). Za tímto účelem lze pořádkovou pokutu ukládat i opakovaně.*“²⁹⁵

Pořádková pokuta se obecně dle NSS neřadí mezi tresty ukládané v rozhodnutí o „*trestním obvinění*“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy, ale spíše mezi donucovací prostředky k plnění si povinností v rámci řízení.²⁹⁶ Správní soudy z uvedeného důvodu vyloučily moderaci tohoto trestu, jde-li o pořádkovou pokutu uloženou soudem.²⁹⁷ Tento závěr Nejvyšší správní soud učinil i poté, co se povahou pořádkových pokut před ním zabýval Ústavní soud v řízení o zrušení § 146 odst. 2 TŘ, který naopak uvedl, že pořádková pokuta spadá pod čl. 6 Úmluvy, když konstatoval, že: „*(p)ořádkové pokuty jsou sankcí za delikt ní jednání. Jsou stanoveny zákonem a zamýšleny jako preventivní a současně represivní opatření veřejné moci. Mohou být přitom vydávány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům. Jsou tudíž zpravidla rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.*“²⁹⁸

Nutno konstatovat, že v daném případě, kde Nejvyšší správní soud vyloučil moderaci tohoto trestu, to byl žalovaný správní orgán, který opakovaně odmítal předložit krajskému soudu správní spis k rozhodnutí o žalobě, za což mu krajský soud následně dvakrát uložil pořádkovou pokutu vždy ve výši 50 tisíc Kč. Moderace se následně dovolával právě tento pořádkovou pokutou sankcionovaný správní orgán. I přesto Nejvyšším správním soudem uvedené závěry se jeví jako obecně aplikovatelné i pro jiné pořádkové pokuty. Z toho důvodu krajské soudy tuto judikaturu reflektovaly a v návaznosti na ní vyloučily možnost moderace pořádkové pokuty pro všechny případy.²⁹⁹

Následně v jiném případě Nejvyšší správní soud dovodil, že se krajský soud v rozhodované věci mýlil, když tvrdil, že pořádková pokuta uložená správním orgánem nemá povahu trestu za správní delikt ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS, přičemž citované závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu se týkaly pořádkové

²⁹⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zásady tvorby právní úpravy přešůpků* [online], nedatováno, jako úkol uložený v bodu II/2 a II/3 usnesení vlády ze dne 5. 10. 2016, č. 866 [cit. 2020-02-01]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/zasady-tvorby-pravni-upravy-prestupku.aspx>.

²⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č.j. 4 Ads 101/2007-166; či obdobně MATES, 2012, op. cit., s. 598-600 odkazující na prvorepublikovou literaturu POŠVÁŘ, 1946, op. cit., s. 36.

²⁹⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 4 Ads 101/2007-159, kde Nejvyšší správní soud učinil závěr ve vztahu k pořádkové pokutě dle soudního řádu správního, která je možná ukládat opakovaně, a dále na něj navazují rozsudek NSS č.j. 4 Ads 101/2007 – 166, dle kterého se nejedná o trest, a proto není možné proti rozhodnutí soudu o pořádkové pokutě ani přistoupit k moderaci trestu ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS.

²⁹⁸ Nález pléna ÚS ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04.

²⁹⁹ Srovnej rozsudek KS v Brně ze dne 4. 3. 2015, č.j. 31 A 11/2013 – 270.

pokuty uložené soudem a nikoli správním orgánem. Z uvedeného proto vyplývá, že do budoucna Nejvyšší správní soud tímto připustil možnost moderace pořádkové pokuty, bude-li uložena správním orgánem.³⁰⁰ Uvedený odklon v posouzení lze označit za správný a souladný s původním záměrem rozšířit právo na přístup k soudu, a to i přesto, že v soudní praxi nebude moderace tohoto trestu příliš častá.

Současně velice zajímavá je linie civilní, kde odvolací soudy v rámci odvolání fakticky rovněž mohou moderovat uložené pořádkové pokuty. V jednom z posledních případů Vrchní soud v Praze snížil uloženou pořádkovou pokutu ve výši 30 tis. Kč na 5 tis. Kč z důvodu, že sice došlo k porušení zákona a „*sice se stále jedná o částku ve spodní polovině její maximální výše 100 000 Kč, nicméně pořádková pokuta má význam nejen sankční, ale také preventivní, a podle mínění odvolacího soudu jako „první varování“ postačí v poměrech projednávané věci pořádková pokuta ve výši 5 000 Kč.*“³⁰¹ V daném případě soud pokutu změnil, ačkoliv nebyla soudem prvního stupně dostatečně zdůvodněna, a o mj. s odkazem na první porušení povinnosti. S ohledem na zajištění jednotnosti přístupu civilních a správních soudů by tak rovněž správní soudy měly být schopny uložené pokuty moderovat, i když jsou při dolní hranici sazby.³⁰²

4.2.8. Penále v daňovém řízení

Penále se v obecné rovině rozumí příslušenstvím daně. Jedná se o paušální peněžitou částku, kterou je daňový subjekt povinen uhradit z důvodu porušení zákonem stanovené povinnosti uhradit daň řádně a včas. V judikatuře se bylo možné setkat i s názory, že se jedná „o paušalizovanou náhradu eventuální škody, jež by státu mohla vzniknout zpožděním daňových příjmů.“³⁰³ Tuto funkci nicméně plní již současně ukládaný úrok z prodlení.

Předně je nutné poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že penále „*má povahu trestu; je na ně třeba aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a články 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)*.“³⁰⁴ V návaznosti na tento závěr dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že i u penále je soud dokonce sám povinen zohlednit změnu zákona ve prospěch pachatele z úřední povinnosti.³⁰⁵ Ve vztahu k posouzení zákonnosti výše penále neumožňující individualizaci u tohoto trestu uvedl Ústavní soud, že: „*pro tzv. platební delikty je typická absence diskrece při jejich ukládání. Tyto delikty vznikají ex lege a jejich výše je určena zpravidla procentem (např. úrok z prodlení, penále)*.“³⁰⁶

³⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, č.j. 6 As 129/2013 – 72.

³⁰¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. 14 Cmo 54/2018.

³⁰² V daném případě Vrchní soud od pořádkové pokuty uložené ve výši 5 tis. Kč zcela upustil, ačkoliv byla při dolní hranici sazby. Tamtéž.

³⁰³ Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2011, č.j. 1 Afs 1/2011 – 82.

³⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2015, č.j. 4 Afs 210/2014 – 57.

³⁰⁵ Tento závěr potvrdil rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č.j. 5 As 104/2013 – 46 a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č.j. 9 Afs 33/2019 – 38.

³⁰⁶ Nález pléna ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp.zn. Pl. ÚS 24/14.

A dále konstatoval, že „nejsou zpravidla nastaveny tak, aby docházelo k individuálnímu přezkumu poměrů sankcionovaného subjektu v každém jednotlivém případě, obsahuje již samo celkové systémové nastavení jejich konstrukce zabudovaný "automoderační" mechanismus, kdy je výše sankce (tedy v tomto případě procentuální hodnota) určena zákonodárcem přímo v zákoně a sama zohledňuje závažnost porušení daňové povinnosti a do značné míry i individuální ekonomické poměry sankcionovaného subjektu.“³⁰⁷ Vystává proto otázka, zda je u tohoto trestu možné přistoupit k moderaci, když se jedná o případ zákonem pevně stanovené částky bez možnosti správního uvážení o výši penále jako imanentní podmínky moderace.

K té otázce se vyjádřil ve svém rozsudku Krajský soud v Brně, kde konstatoval, že vzhledem k tomu, že se penále ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS považuje za správní trest „a i přes to, že závěry vyslovené v tomto usnesení se moderačního oprávnění soudu přímo nedotýkají, lze systematickým výkladem vyslovených závěrů o povaze daňového penále v kontextu citovaného § 78 odst. 2 s.ř.s. dospět k závěru, že daňové penále za určitých okolností lze moderovat.“³⁰⁸ V daném případě ale soud neshledal, že by penále ve výši 1 921 245 Kč „přesahovalo majetkové poměry žalobce a bylo tak zjevně nepřiměřené,“ a proto k moderaci nepřistoupil. Nejvyšší správní soud následně shledal napadený rozsudek krajského soudu jako správný a tento právní názor soudu potvrdil.³⁰⁹

Toto rozhodnutí krajského soudu je ve vztahu k návrhu na moderaci neméně zajímavé ještě z jednoho důvodu. Krajský soud totiž svoji argumentaci pro odmítnutí návrhu na moderaci opřel ještě o názor, že žalobci nic nebránilo v tom, aby si poté, kdy byl seznámen se zprávou o daňové kontrole, podal dodatečné daňové přiznání k dani za jiné související zdaňovací období, čímž by využil možnosti zabránit vzniku penále, ten však této možnosti nevyužil. Odhlédneme-li od toho, že žalobce ve smyslu § 141 odst. 6 daňového řádu v průběhu již další zahájené daňové kontroly ve většině případů nemůže podat dodatečné daňové přiznání a jeho podání nebude mít vliv na vznik povinnosti k úhradě penále,³¹⁰ tak předně by uvedený názor soudu bylo možné shledat v rozporu se zákazem nucení k sebeobviňování, pokud by pro možnost domáhat se účinně moderačního práva byla dána povinnost „obvinít“ se podáním dodatečného daňového přiznání. Nejvyšší správní soud následně tento závěr upřesnil, že tento názor byl dán pouze „nad rámeč“, i tak uvedené posouzení nelze shledat za správné.

Ačkoliv se daňové penále správně považuje za trest, dle ESLP se „liší od tvrdého jádra trestního práva; v důsledku toho se záruky trestní hlavy nebudou nutně uplatňovat s jejich úplnou přísností (viz *Bendenoun a Janosevic*, § 46 a § 81, v případě, kdy bylo shledáno slučitelným s článkem 6 odst. 1, aby byly trestní sankce uloženy v první řadě,

³⁰⁷ Tamtéž.

³⁰⁸ Rozsudek KS v Brně ze dne 26. 4. 2016, č.j. 31 Af 47/2013 – 126.

³⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2016, č.j. 7 Afs 124/2016 – 35.

³¹⁰ Srovnej rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2018, č.j. 9 Afs 337/2018-43.

*správním nebo mimosoudním orgánem a, a contrario, Findlay, uvedený výše).*³¹¹ Tento závěr učinil ESLP k žalobní námitce, že ve francouzské právní úpravě není dána správním soudům zákonná možnost moderovat trest. ESLP v rámci řízení přitom shledal, že: „*samotná právní úprava stanovila pokutu do určité míry k závažnosti chování daňového poplatníka, jelikož byla stanovena jako procento z nezaplacené daně a že žalující společnost měla dostatečnou příležitost zpochybnit základ použitý pro výpočet.*“³¹² ESLP konstatoval v daném případě, že absence správního uvážení, jež omezuje následně soudní uvážení o přiměřeném trestu v daňovém řízení nevede k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, pokud současně soud není v rámci principu plné apelace omezen k přezkumu správnosti zařazení obviněného v rámci zákonných diferenciací sankce.³¹³ V praxi tak například ESLP rozhodl, že nepovažuje sankci 25 % ve vztahu k výši doměřené daně za zjevně nepřiměřenou, neboť sama právní úprava procentuálním rozložením sankcí umožňuje přiměřeně zohlednit chování daňového poplatníka.³¹⁴

Z výše uvedených závěrů platí, že neumožňuje-li zákon správní uvážení o sankci, pak nemusí být umožněna ani aplikace moderačního práva soudu. Na druhou stranu zvláště u tohoto druhu sankce, kdy k doměření daně nezřídka stačí pouhé pochybnosti správce daně a kde se povinnosti stanovené zákonem staly natolik obsáhlými a komplikovanými, že se podnikatel musí zpravidla svěřit do rukou třetí osoby, tak za těchto okolností postrádám v českém právním řádu efektivní nástroj obrany proti nepřiměřeně vysokému penále. Nelze přitom vyloučit, že v individuálních případech v podobě penále a doměrku může docházet k nepřiměřenému zásahu do majetku osoby. Proto se i já přikláním k závěru, že by v určitých případech mohly být penále jako trest moderovány, a to i přesto, že na této povinnosti na úrovni členských států ESLP netrvá. Jak již NSS konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č.j. 3 As 28/2005-89: „*je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výlučka ve smyslu § 70 SŘS ..., je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu*“. *Je přitom zapovězeno, aby bylo ze soudního přezkumu vyloučeno rozhodnutí, které se týká základních práv a svobod podle LPS (srov. čl. 36 odst. 2 LPS).*“³¹⁵ Konečně jiný další názor, že penále nemůže být moderováno, neboť orgány finanční správy nejsou nadány správní úvahou o přiměřené výši penále, a tudíž penále nemůže být nepřiměřené ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS, lze relativizovat závěrem, že tyto orgány sice neurčují procentní výši penále, a tedy výše ukládaného penále skutečně

³¹¹ V originále: „*Court further noted that, owing to their special nature, tax proceedings had to be effective in order to preserve the State's interests and that such proceedings did not form part of the hard core of criminal law for the purposes of the Convention.*“ In: rozsudek velkého senátu ESLP, Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01.

³¹² Rozsudek ESLP, Segame SA proti Francii, ze dne 7. 6. 2012, stížnost č. 4837/06.

³¹³ V návaznosti na to například i francouzský Conseil d'Etat dospěl k závěru, že zejména v oblasti daňových sankcí je odmítáno udělit soudci pravomoc změnit pokutu (moderovat), pokud to právní předpis neumožňuje. Srovnej Stanovisko CE 8. 7. 1998, zn. č. 195664, a rozhodnutí CE, *Société Sideme*, ze dne 30. 11. 2007 stížnost č. 292705; Stanovisko CE ze dne 27. 6. 2008, zn. č. 301342.

³¹⁴ Rozsudek ESLP, Segame SA proti Francii, ze dne 7. 6. 2012, stížnost č. 4837/06.

³¹⁵ Shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-59, či rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197.

nezávisí na jejich správním uvážení, nicméně mohou na návrh žadatele penále snížit dle § 259 daňového řádu.

Penále se vyskytují i v dalších oblastech veřejné správy, přičemž moderace může hrát v budoucnu významnou roli i v těchto jiných oblastech mj. i při zmírňování dopadů omezení způsobených výskytem koronaviru v České republice.³¹⁶

4.2.9. Další sankční opatření vyloučené z možnosti moderace

Z moderace zásadně budou vyloučena ta opatření nespádající pod uvedená kritéria a pod čl. 6 Úmluvy, jejichž hlavním smyslem a účelem není potrestání, ale uložení opatření preventivního charakteru. U uvedených opatření mohou být výjimky, které i v zahraničí činily v minulosti obtíže a nakonec byly (např. ve Francii) přeřazeny pod režim plné jurisdikce. Těmi byly například profesní sankce, sankce uvalené na veřejné činitele a zadržené osoby, ale i například rozhodnutí o odvolání starosty.

Opatření **odebrání povolení se** řadí mezi ochranná opatření vyloučená ze soudního přezkumu přiměřenosti správního trestu a tím i z moderace. Je ale potřeba poukázat, že v některých případech se toto opatření svojí povahou může blížit trestu zákazu činnosti, a proto jej nelze vždy zcela diskvalifikovat ze soudního přezkumu. Uvedený závěr dovozoval mj. už i Adolf Merkl, který uváděl, že se jedná o „*zvláštní druh správního trestu spočívající v tom, že úřad odejme poddanému určité oprávnění, které prve udělil, jestliže poddaný tohoto oprávnění zneužil, resp. jestliže se dopustil jiného správního deliktu.*“³¹⁷ S ohledem na absenci správní úvahy o výši trestu nebude zpravidla uvažováno ani o moderaci.

Nejvyšší správní soud dále potvrdil, že správním trestem ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS není správní **vyhoštění**, kdy poukázal, že se jedná o opatření regulující možný pobyt cizince na území České republiky, respektive na území států Evropské unie, proto v daném případě není možné toto opatření moderovat.³¹⁸ Nejvyšší správní soud učinil tento závěr, ačkoliv v trestním právu je vyhoštění považováno za trest, u kterého je možné od něj upustit.³¹⁹ Současně nelze zásadně dovozovat, že správním trestem bude předchozí zajištění cizince za účelem vyhoštění či vycestování, které se zákon snaží časově omezit na minimum.³²⁰ ESLP standardně „*lehký arest*“, při kterém osoba není zcela zbavena svobody nebo je jí zbavena jen na krátký čas se do rámce čl. 6 Úmluvy nemusí dostat.³²¹

³¹⁶ Na uvedenou skutečnost již reaguje v některých oblastech i zákonodárce. K tomu srovnej např. zákon č. 255/2020 Sb., o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020 a o změně některých zákonů.

³¹⁷ MERKL, op. cit., s. 110.

³¹⁸ Srovnej rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2019, č.j. 6 Azs 149/2019 - 42.

³¹⁹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č.j. 10 Azs 262/2014 - 49, ve kterém odmítl, že upuštěním od výkonu trestu vyhoštění v trestním řízení došlo k obnově platnosti jeho povolení k trvalému pobytu.

³²⁰ Blíže § 124 a § 124b zákona č. 326/99 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

³²¹ Srovnej rozhodnutí ESLP Eggs proti Švýcarsku ze dne 4. 3. 1978, stížnost č. 7341/76, či obdobně MOLEK, op. cit., s. 55.

Mezi správní tresty za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy se rovněž řadí **záznam tzv. bodů v kartě řidiče**.³²² Konkrétně se ESLP k povaze bodového systému vyjádřil v rozsudku Malige proti Francii, ve kterém uvedl, že „(z)áznám bodů může vést až k odebrání řídičského oprávnění. Je nepochybné, že právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, jakož i v tom profesním. Soud z toho (...) vyvozuje, že ačkoliv má záznam bodů preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný vedlejšímu trestu. Skutečnost, že úmyslem (...) bylo oddělit sankci záznamu bodů od ostatních trestů ukládaných v trestním řízení, nemůže změnit povahu daného opatření.“³²³ Tento závěr převzala následně i česká judikatura.³²⁴ Vzhledem k tomu, že počet bodů ani záznam do karty řidiče nezávisí na správním uvážení, zde nebude u tohoto trestu možné zásadně uplatnit moderační právo.

Dále například sankce uloženého **odvodu za porušení rozpočtové kázně** není správními soudy posuzována jako správní trest.³²⁵ K tomu Krajský soud v Ostravě odkázal spolu s žalovaným na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 28 Ca 330/2001-36, ze kterého plyne, že neoprávněně použité rozpočtové prostředky spadají pod legislativní zkratku „daň“. V tomto řízení se tedy neuplatní principy správního trestání, a to ani posouzení subjektivní stránky (zavinění), ani moderační právo soudu (...).³²⁶ S uvedeným závěrem je přitom nutné souhlasit i za účinnosti nové právní úpravy.³²⁷

Nicméně zákon současně stanoví i povinnost k úhradě penále za porušení rozpočtové kázně³²⁸, které se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit, přičemž penále již za správní trest je nutné považovat (k tomu blíže podkapitola 4.2.8).

4.3. Zjevně nepřiměřená výše trestu

Další hmotněprávní podmínkou moderace ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS je podmínka, aby výše trestu byla zjevně nepřiměřená.³²⁹ Jedná se bezesporu o stěžejní podmínku (*conditio sine qua non*), na jejímž posouzení zpravidla závisí, zda bude trest moderován. Tato podmínka činí z moderačního práva *de lege applicata* výjimečný institut i v tom směru, že zjevná nepřiměřenost musí být v řízení prokázána. Samo posouzení, zda se jedná o zjevně

³²² Blíže k této problematice RIGEL, F. Záznam bodů v registru řidičů jako trest a z toho plynoucí souvislosti [online]. *Bulletin advokacie* ze dne 25. 1. 2018 [cit. 2020-1-10]. Dostupné na: www.bulletin-advokacie.cz/zaznam-bodu-v-registru-ridicu-jako-trest-a-z-toho-plynouci-souvislosti?browser=mobi.

³²³ Rozsudek ESLP, Malige proti Francii, ze dne 23. 9. 1998, stížnost č. 27812/95.

³²⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č.j. 5 As 39/2010-76.

³²⁵ Srovnej rozsudek MS v Praze ze dne 24. 10. 2017, č.j. 10 Af 2/2015-61, rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 11. 2018, č.j. 65 Af 2/2017-43.

³²⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 3. 2019, č.j. 65 Af 45/2017-48.

³²⁷ Srovnej § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve spojení se zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

³²⁸ Srovnej § 44a odst. 10 a násl. rozpočtových pravidel.

³²⁹ Srovnej publikovanou právní větu: „Moderační právo soudu má místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený.“ Viz rozsudek MS v Praze ze dne 16. 11. 2004, č.j. 10 Ca 250/2003-48.

nepřiměřený správní trest je v kompetenci soudů, jak tento právní pojem s relativně neurčitou hypotézou vyloží.

Odborná literatura krátce po přijetí SŘS ke zjevné nepřiměřenosti uváděla, že: „(p)ředmětem přezkumu ve vztahu ke skutkové podstatě deliktu je, zda druh uloženého opatření či uložená výše trestu v zákonném rozpětí, v němž se lze při uložení výše pohybovat, odpovídá rozsahu porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, k němuž konkrétním postihovaným jednáním došlo a respektuje zákonem dané meze, k nimž měl správní úřad přihlížet, tj. je odpovídající následku jednání, výši škody jí způsobené, nevratnosti způsobené újmy na chráněném objektu apod.“³³⁰

Jak již bylo uvedeno, soudní praxe si vytvořila vlastní výklad tohoto kritéria, dle kterého: „pro zásah do správního uvážení při výměře trestu nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost sankce dosahovala kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená“.³³¹ Navíc dle rozsudku Městského soudu v Praze potvrzeného následně rozsudkem Nejvyššího správního soudu by měla být sankce na první pohled excesivní.³³² Obdobný názor pak nově přebírají i další krajské soudy.³³³ Problém nastává v posouzení, zda uvedený excesivní trest, jež z logiky postrádá legitimní důvod jeho uložení ve vztahu ke spáchanému přestupku, není v podstatě trestem již nezákonným překračujícím samotné meze demokratického právního státu, či je trestem, při němž došlo ke zneužití diskreční pravomoci. Tyto případy by ale měly vést ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS ke zrušení rozhodnutí a věc by měla být vrácena správnímu orgánu zpět k dalšímu posouzení.³³⁴ Na daném místě nejde nezmínit i nový výklad slova „zjevně“ ze strany Nejvyššího správního soudu, který v jednom z posledních rozhodnutí vytvořil novou definici tohoto výrazu.³³⁵ Nejvyšší správní soud tak interpretoval výraz zjevně jako „výrazně, silně“ nepřiměřenou, nikoliv jako očividně. S touto novou definicí Nejvyššího správního soudu navazující na předešlou restriktivní judikaturu moderačního práva se s ohledem na již zmíněný účel moderačního soudu rozhodně neztotožňují, neboť soudům brání v efektivní a účinné možnosti přezkumu přiměřenosti ukládaných trestu. Pokud tímto rozhodnutím soud chtěl zdůraznit střídmejší uplatňování moderačního práva soudy, postačovalo, aby navázal na svoji předchozí judikaturu, dle které je slovo „lze“ v zákoně současně i zmocněním soudu k moderaci nepřístupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody. Současně by byl nadále široce nastaven přístup k soudu z hlediska přezkumu přiměřenosti, který by byl zásadně žalobcům neomezován.

³³⁰ BROTHÁNKOVÁ, ŽIŠKOVÁ, op. cit., s. 171.

³³¹ Odkaz rozsudku NSS ze dne 24. 4. 2018, č.j. 9 As 55/2017-93, dále s odkazem na rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36.

³³² Rozsudek MS v Praze ze dne 20. 3. 2019, č.j. 5 A 2013/2019, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 10. 9. 2019, č.j. 1 As 175/2019- 34.

³³³ Srovnej rozsudek KS v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 12. 2019, č.j. 65 A 18/2019-53.

³³⁴ Srovnej rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36, obdobně POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 730.

³³⁵ Srovnej rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č.j. 5 As 204/2019-62.

Navíc je otázkou, proč zákonodárce v SŘS omezil použití moderačního práva soudu pouze na zjevně nepřiměřenou výši, ačkoliv Ústavní soud původní právní úpravě vytýkal, že musí ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy umožnit zkoumat i přiměřenost trestu.³³⁶ Odpověď nenalzáme ani v důvodové zprávě k SŘS, v dobové literatuře, ani v zahraniční (německé či polské) právní úpravě, které se staly vzorem českému soudnímu řádu správnímu.

Na druhou stranu je potřeba upozornit, že obdobné kritérium v podobě zjevné nepřiměřenosti není v rámci Evropy zcela ojedinělé. Toto kritérium nalzáme například i v původní francouzské či portugalské doktríně správního trestního soudnictví ve vztahu k institutu snížení či upuštění od částek, tedy obdoby českého moderačního práva. Neméně zajímavý je vývoj této francouzské právní úpravy v posledních letech, kde správní soudy byly ve svém rozhodování původně omezeny zjevným nepoměrem vůči spáchanému činu.³³⁷ Francie ale od tohoto kritéria zjevné nepřiměřenosti upouští. Conseil d'État navíc inklinuje k široce nastavené kontrole a usuzuje, že: „*v případě žádosti, která směřuje ke zrušení sankce na základě různých stížností, [zkoumá] správnost oznámení a opodstatněnost každé napadené stížnosti, vylučuje stížnosti, které nebyly řádně oznámeny, a stížnosti, které se mu nezdaří opodstatněné, a přizpůsobuje sankci závažnosti skutku, které mohou být právoplatně uplatňovány proti navrhovateli.*“³³⁸

Rovněž právní úprava portugalského správního soudnictví měla tendenci omezovat přezkum z pohledu přiměřenosti. ESLP k tomu shrnul argumentaci Portugalska v řízení ve věci Ramos proti Portugalsku, že: „*(j)udikatura má sklon tvrdit, že v těchto situacích nemůže soud kontrolovat posouzení správního orgánu, pokud se u něj nejeví zjevná nebo hrubá chyba. Soud musí vyslovit všechny příčiny vadnosti, které byly uplatněny, a také identifikovat existenci příčin jiných vad než těch, které byly nárokovány (článek 95, CPTA).*“³³⁹ I Portugalsko se tak pod kritikou judikatury ESLP odklání od původního omezení přezkumu a požadavku zjevnosti či hrubosti.

³³⁶ Ačkoliv uvádíme, že se jednalo o razantní akt, nelze upřít Ústavnímu soudu, že ten na nesoulad úpravy dlouhodobě upozorňoval, a navíc s účinností zrušujícího nálezu vyčkal více než 18 měsíců, aby mohlo dojít k plynulému navázání právních úprav. Srovnej blíže náleží ÚS ze dne 27. 6. 2001 (č. 276/2001 Sb.).

³³⁷ Rozhodnutí CE, Lebon ze dne 9. 6. 1978, stížnost č. 05911.

³³⁸ Conseil d'État a, en outre, fait le choix d'un contrôle large et jugé que „*saisi d'une requête tendant à l'annulation d'une sanction reposant sur différents griefs, [il] examine la régularité de la notification et le bien-fondé de chaque grief attaqué, écarte les griefs non régulièrement notifiés et ceux qui ne lui paraissent pas fondés, et adapte la sanction à la gravité des faits qui peuvent être valablement reprochés au requérant.*“ In: Rozhodnutí CE, ze dne 15. 3. 2006, stížnost č. 276370.

³³⁹ V originále „*the administrative courts statute on the administration's respect for the legal standards and principles that bind it and not on its action suitability or appropriateness*“ (article 3).“(…)“*The jurisprudence tends to assert that in these situations, the court cannot control the administrative authority's assessment unless there is an obvious or gross fault. The court must pronounce on all the causes of invalidity that were claimed, as well as identify itself the existence of causes of invalidity other than those that were claimed (article 95, CPTA).*“

L'ACA-Europe (The Association of Councils of State and Supreme administrative Jurisdictions of EU. ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE - Report for Portugal. Dostupné na: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/portugal/portugal_en.pdf.

Naproti tomu ve Slovensku je u moderace namísto zjevné nepřiměřenosti trestu dán požadavek naplnění jednoho z alternativních zákonných důvodů, které jsou v zásadě tři. Těmi jsou nepřiměřenost sankce k povaze spáchaného deliktu, likvidační charakter sankce vůči žalobci, nebo dosažení účelu správního trestání samotným projednáním věci.³⁴⁰ Česká republika tak na rozdíl od těchto zmíněných států rovněž disponujícím moderačním právem jde zcela jiným směrem v rámci posuzování přiměřenosti správních trestů ve správním soudnictví.

Nutno konstatovat, že pojem zjevně nepřiměřený trest se vyskytuje i v judikatuře ESLP, avšak ve zcela jiném významu, než jak jej známe z české judikatury. V oficiálních rozhodnutích ESLP je toto kritérium označováno anglicky jako „*manifestly disproportionate*“ nebo francouzsky jako „*manifestement disproportionné*“. ESLP tento pojem užívá ve významu jako nepřiměřeně nízký trest. Například ve věci *Darraj* proti Francii ESLP rozhodl, že uložená pokuta 800 EUR je zjevně nepřiměřeným trestem u dvou policistů, kteří podrobili 16letého chlapce na stanici mučení, až musel být hospitalizován v nemocnici a následně za to dostali trest „jen“ 800 EUR bez trestu odnětí svobody či jakéhokoliv dalšího disciplinárního potrestání.³⁴¹ Uložený trest byl proto posouzen ze strany ESLP jako zjevně nepřiměřeně nízký ve vztahu ke spáchanému deliktu.

V jiném případě ESLP shledal zjevnou nepřiměřenost trestu v případě, kdy policisté neoprávněně zadrželi v Bulharsku pana Myumyun na základě oznámení krádeže a následně proti němu použili hrubou sílu, aby sdělil, co vše o činu ví.³⁴² Příslušníkům policie v disciplinárním řízení nebylo dokázáno, že by proti panu Myumyun použili sílu, proto dostali trest jen za neoprávněně zadržení v podobě zákazu se po dobu 3 let účastnit soutěže o vyšší hodnost. V trestním řízení za popsany čin byli odsouzeni pouze k zaplacení pokuty 1.025 EUR. ESLP posoudil tyto tresty za zjevně nepřiměřené k závažnosti jejich jednání, nemající pro úřední osoby potřebný odrazující účinek, a co do důsledku podporující pocit beztrestnosti zneužívání pravomoci vůči osobám, jež mají

³⁴⁰ FEČÍK, M, FIAOVÁ, A. In: BARICOVÁ, FEČÍK, ŠTEVČEK, FILOVÁ a kol. op. cit., s. 1020.

³⁴¹ V daném případě dne 10. 7. 2001 byl policejními důstojníky mladistvý 16 let pan Darraj za účelem kontroly totožnosti. Ačkoliv svoji totožnost dobrovolně sdělil, byl přiveden na policejní stanici, kde byl zatčen bez obvinění. Následně byl podle sdělení pana Darraje škrcen, zbit na zádech, protože odmítl sedět připoutaný na lavičce a posléze s rukama spoutanýma za zády byl vzat na malou chodbu, kde ho tři policisté zbili na hlavě a mezi nohama. Tento incident si vyžádal, že panu Darraj musel být proveden nouzový chirurgický zákrok a jeho pravé varle bylo odstraněno. V návaznosti na to mu byla diagnostikována posttraumatická syndromová porucha. Dva policisté ze tří byli následně odsouzeni za neúmyslný útok k pokutě 800 EUR. Blíže rozsudek ESLP, *Darraj* proti Francii ze dne 4. 11. 2010, stížnost č. 34588/07 blíže analyzovaný v European Court of Human Rights. *Judgement Darraj v. France (34588/07) Minor mutilated during identity check : violation of article 3.* [online]. Dostupné na: <https://echnews.wordpress.com/2010/11/04/darraj/>.

³⁴² V daném případě dne 20. 2. 2012 byl pan Benya kontaktován důstojníkem z místní policejní stanice, aby se dostavil ke kontrole. Na základě informací o krádeži ve vesnici byl pan Benya odveden do místnosti, kde byli tři policisté, a následně byl pan Benya udeřen dřevěnou pákou, gumovým obuškem a opakovaně proti němu byl použit elektrošok. Bití se zastavilo až když panu Benyovi začala téct z nosu krev. Následně za pana Benyu policisté sepsali protokol, že o krádeži nic neví a poslali jej domů.

v detenci. Ze shora uvedených přístupů se nabízí, že posouzení přiměřenosti uloženého trestu by mělo být posuzováno ve vztahu ke konkrétnímu spáchanému deliktu.

Pro samotné posouzení naplnění kritéria zjevné nepřiměřenosti dle české právní úpravy hraje významnou roli vlastní rozhodovací praxe správních soudů, jež se ztotožnila s publikovanou právní větou dle které: „(o) zjevně nepřiměřenou výši sankce dle § 78 odst. 2 s.ř.s. nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.“³⁴³ Tato negativní definice je dnes jednou z nejčastěji citovaných právních vět k odůvodnění odmítnutí moderace u trestů, jež jsou při dolní hranici sazby a které z toho důvodu soudy fakticky považují za bagatelní pro přezkum. Další negativní definice pak byla stanovena i v jiné publikované právní větě, a to, že: „(p)okud uložená sankce přibližně odpovídá profitu, který pachatel správního deliktu získal v souvislosti s deliktním jednáním, nemůže se s přihlédnutím k nutnosti, adekvátnosti a spravedlnosti trestu jednat o zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).“³⁴⁴ Konečně Nejvyšší správní soud v jiném případě zastává názor ve vztahu ke kritériu zjevné nepřiměřenosti, že za rozhodné v tomto smyslu lze považovat jediné a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele.³⁴⁵

Správním soudům činí největší obtíže vymezit důvody zjevné nepřiměřenosti ve vztahu ke správnímu uvážení. Na jedné straně je tak dána linie soudních rozhodnutí, která stanoví, že účelem moderace má být korekce trestu v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.³⁴⁶ V jiných případech naopak soudy dovozují, že v rámci moderačního práva dochází ke zkoumání, „zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“³⁴⁷ Samotný exces ve správním uvážení o volbě druhu a výše trestu v rámci požadavku minimalizace zásahu a principu trestání jako *ultima ratio* přesáhla míru nezbytného potrestání ve vztahu ke splnění účelu trestu.

Judikatura správních soudů v této oblasti není jednotná, a to ani po 17 letech účinnosti SŘS, kdy jedním z novějších rozsudků dokonce Městský soud v Praze dovozuje, že „je-li výše pokuty přiměřená a není vybočením z logického usuzování a mezi správního uvážení, není splněna podmínka zjevné nepřiměřenosti zakotvená v ust. § 78

³⁴³ Srovnej rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č.j. 6 A 96/2000 – 62. Na tuto judikaturu následně NSS navázal dalším posouzením, kde uvedl, že pokuta ve výši 6% horní hranice sazby nebude zpravidla zjevně nepřiměřená. Srovnej např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2018, č.j. 9 As 55/2017 – 93 obdobně rozsudek KS v Brně ze dne 31. 1. 2018, č.j. 29 A 16/2016-60:„uložena na spodní hranici zákonné sazby ve výši 0,32 % její horní hranice, o její zjevné nepřiměřenosti tedy nemůže být řeč.“

³⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 4. 2018, č.j. 15 A 157/2015 – 58.

³⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008-80.

³⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23.

³⁴⁷ Již citovaný rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, č.j. 9 As 144/2013 – 22.

odst. 2 s.ř.s. “ Sám přitom v této souvislosti nedefinuje jím uváděnou přiměřenou výši, ale především nezohledňuje, že vybočením z mezí správního uvážení dochází zpravidla k nezákonnosti rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS. Na tomto rozsudku je navíc pozoruhodné, že jej soud vydal po dlouhých 5 letech od podání žaloby, ani přes tento fakt soud uvedenou nepřiměřenou délku řízení, která je zjevná, nezohlednil při posouzení důvodů moderačního práva, jako to někdy činí trestní soudy.

Dle Pavla Matese hlavní kritériem pro posouzení přiměřenosti ve vztahu k moderačnímu právu nemá být shledávání ve skutkové podstatě (pozn. autorky ani v horní hranici sazby často reprezentující společenskou škodlivost přestupku), ale v tom, jaká je intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení chráněného objektu v konkrétním případě.³⁴⁸ S uvedeným názorem se přitom ztotožňuji. V takovém případě i trest při dolní hranici sazby může být zjevně nepřiměřený ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem. Navíc soudy svojí judikaturou omezující moderaci u pokut při dolní hranici sazby v podstatě vytváří nepřípustnou **dolní hranici soudního přezkumu**. Takovéto omezení soudního přezkumu je dle mého názoru v rozporu se smyslem čl. 6 Úmluvy v požadavku na spravedlivý proces a na právo na přístup k soudu.

Konečně tento názor může podpořit i logické srovnání tzv. bagatelních a závažnějších přestupků. U bagatelních přestupků, kde zákon předpokládá nízké pokuty, například v rozmezí 0 až 20 tis. Kč, uložená pokuta ve výši 10 tis. Kč nebude při dolní hranici sazby a soudy tak teoreticky nebudou limitovány pro moderaci judikovanou dolní hranicí. Naopak v případě výše zmíněné pokuty ve výši až 10 mil. Kč je pokuta ve výši 1 mil. Kč³⁴⁹ v podstatě při dolní hranici sazby a vylučuje tak z možnosti soudního přezkumu přiměřenosti trestu nemalé množství případů.

Tímto přístupem navíc soudy mohou nepřímou demotivovat správní orgány ukládat vyšší pokuty u závažnějších přestupků s vidinou, že trest při dolní hranici sazby nebude soudem zpravidla podroben kritice. Takovýto přístup správních orgánů by ale vedl k popření smyslu a účelu správního trestání, což podle mého soudu není efektivním přístupem.

V této souvislosti mám za to, že posuzování kritéria zjevné nepřiměřenosti trestu ve vztahu k horní hranici sazby pokuty, kterou nastavil Nejvyšší správní soud a kterou nyní krajské soudy respektují, není správné. Dle mého názoru tímto postupem Nejvyšší správní soud chtěl minimalizovat situace, kdy bude zasahovat do činnosti veřejné správy zvláště v případě bagatelních částek. Nicméně tento postup vylučuje v rámci spektra soudní kontroly přiměřenosti uloženého trestu velké množství přestupků. Tento postup

³⁴⁸ MATES, 2013, op. cit., s. 109.

³⁴⁹ Soud se vyjádřil k odmítnutí návrhu stěžovatelky na moderaci pokuty v případě, kdy shledal, že uložená pokuta ve výši 1 000 000 Kč není pokutou zjevně nepřiměřenou, nýbrž pokutou, jež měla odpovídat danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., v rozmezí od 20 000 Kč až do výše 10 000 000 Kč. Městský soud dokonce k uložené pokutě uvedl, že *se pohybovala při dolní hranici zákonné sazby a zdůraznil, že výše sankce za protiprávní jednání musí mít i preventivní charakter, a to předně ve vztahu k žalobkyni a musí tak s sebou nést přiměřeně citelný zásah do jeho majetkové sféry.*“ Srovnej rozsudek NSS ze dne 30.5.2008, č.j. 4 As 35/2007 – 120.

správních soudů lze připodobnit k obdobně nastavenému omezení přezkumu úvah soudů nižších instancí ze strany Nejvyššího soudu, a to pouze v případě zjevné nepřiměřenosti.³⁵⁰ Nicméně v případě správního trestání, kde správní soudy jsou na rozdíl od Nejvyššího soudu prvním orgánem naplňující požadavky čl. 6 Úmluvy, dochází patrně k porušování uvedeného ustanovení. Správní soudy tak nejsou oprávněny zkoumat veškeré skutkové a právní otázky, ale omezují se jen na zjevně nepřiměřené tresty, které vykládají jako tresty excesivní, což se zdá v rozporu i s citovanou judikaturou ESLP.

Pokud by navíc zákonodárce přistoupil ke zvyšování horních hranic sazeb, pak by pravděpodobně bylo ze soudního přezkumu přiměřenosti vyloučeno stále větší množství pokut, neboť se tím zvýší i částky posuzované při tzv. dolní hranici sazby. Zákonem stanovené horní hranice navíc často nemají logické opodstatnění. Jak jinak si lze vysvětlit, že za přejíždění železničního přejezdu přes zákaz, kde je ohrožen veřejný zájem na životech a zdraví nespočtu lidí a na poškození majetku velkého rozsahu, nebo v případech, kdy provozovatel stacionárního zdroje nepředloží správnímu orgánu ochrany ovzduší na vyžádání stanovené informace, tak zákonodárce stanovil pokutu „jen“ do 20 tis. Kč. Ale v případech opomenutí nezaevidování každé tržby či nevydání účtenky v rámci režimu EET, což je blízké zmíněnému nepředání informací správnímu orgánu, hrozí pokuta za každý případ až 500 tis. Kč. Horní hranice sazeb uvedené v zákonech tak nezřídka v sobě nemají logický řád, což pravděpodobně spočívá ve stále zvyšujícím se počtu jednání, které zákon považuje za deliktní.

Jiná hranice nepřiměřenosti navíc může být dána v řízeních o přestupku, kde není specifikován subjekt přestupku, u právnické osoby, u fyzické osoby podnikající a jiná bude dána v řízeních proti fyzické osobě nepodnikající či u mladistvého. Vliv na přiměřenost tedy mají i osobní a majetkové poměry obviněného. Posouzení, zda je trest zjevně nepřiměřený, tak má vycházet z požadavku proporcionality zásahu a z kritérií pro ukládání individualizovaného a přiměřeného trestu (blíže podkapitoly 2.6, 2.7 a 2.8).

Za situace, kdy si soudy vlastní rozhodovací praxí samy vyloučily soudní přezkum obecné přiměřenosti trestu jen pro případy dle § 78 odst. 2 SŘS v rámci návrhu na moderaci a jen v případě, že se jedná o zjevnou nepřiměřenost, tak lze i na Českou republiku vztáhnout konstatování ESLP, že takovýto přístup by se dal přirovnat k situacím, ve kterých vnitrostátní soudy nemohly nebo odmítly zkoumat klíčovou otázku ve sporu, protože se považovaly za vázané skutkovými nebo právními zjištěními správních orgánů a nemohly samostatně zkoumat relevantní problémy (viz podkapitola 2.4). K posouzení konkrétních důvodů zjevné nepřiměřenosti zde odkazují na kapitulu č.

³⁵⁰ „Rozhodnutí o tom, zda jsou splněny podmínky pro použití ustanovení § 96 odst. 3 o. s. ř., je vždy třeba – vzhledem k výše uvedenému charakteru tohoto ustanovení jako právní normy s relativně neurčitou hypotézou – učinit po pečlivé úvaze, v jejímž rámci musí být zváženy všechny rozhodné okolnosti případu. Tuto úvahu soudu lze v rámci přezkumu rozhodnutí zpochybnit jen v případě, je-li zjevně nepřiměřený.“ Srovnej např. usnesení NS ČR ze dne 25. 7. 2003, sp. zn. 26 Cdo 682/2003 a ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3189/2018, nebo usnesení ÚS ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 44/17.

6 Moderační právo – *de lege applicata*, poukazující na dosavadní soudem zkoumané důvody zjevné nepřiměřenosti i na připadané teoretické další důvody.

Z hlediska zkoumání nepřiměřenosti a zjevné nepřiměřenosti správního trestu nepřinesl změnu v terminologii ani nový trestupkový zákon. Ten naopak začlenil do právní úpravy nový neurčitý právní pojem, a to „*nepřiměřeně přísná pokuta*“. Není věci neznámou, že zákonodárce se při přípravě PZ velkou měrou inspiroval právě v trestním právu, odkud nový pojem nepřiměřeně přísná (pokuta) pochází.³⁵¹ Je ovšem otázkou, do jaké míry má tento pojem korespondovat s pojmem zjevně nepřiměřené výše.

Zákon umožňuje mimořádně snížit výměru pokuty dle § 44 písm. c) PZ pod dolní hranici, pokud by vzhledem k poměrům pachatele byla nepřiměřeně přísná. Tímto zákon předpokládá povinnost správního orgánu vypořádat se s uvedeným neurčitým pojmem, a to právě ve vztahu k okolnostem projednávaného případu, přičemž přísnost se vztahuje výslovně jen k poměrům pachatele.

I přesto, že některé komentáře při výkladu tohoto ustanovení návodně poukazují na judikaturu správních soudů ve věci moderační identifikující zjevně nepřiměřenou výši pokut, nelze oba pojmy zaměňovat. Správní orgán nemůže zcela přebírat právní závěry ke zjevné nepřiměřenosti správních trestů, při kterých soudy mohou přistoupit k moderaci, neboť účel aplikace moderačního práva soudu není totožný s účelem aplikace mimořádného snížení výměry pokuty. I přesto, že s názory o automatické aplikovatelnosti dosavadní judikatury o moderaci k výkladu pojmu nepřiměřeně přísný nesouhlasím, nevylučuji tím, že je možné v judikatuře hledat podporu pro vlastní argumentaci o zjevné přísnosti vůči poměrům pachatele. Mám za to, že pojem zjevně nepřiměřená výše trestu je obsahově širší než nepřiměřeně přísná pokuta. Na druhou stranu, použil-li zákonodárce v PZ dané kritérium pro lepší individualizaci, pak tímto nepřímo odpovídá na otázku, zda by úlohou moderační mohlo být zohledňování okolností v rámci individualizace, a tedy i následných změn u obviněného.

V české právní úpravě používá zákonodárce i jiný obdobný neurčitý právní pojem, a to „zcela zjevně nepřiměřená“ obrana,³⁵² která se zdá velmi podobná nyní posuzovanému kritériu „zjevně nepřiměřená“ výši trestu. Pavel Šámal k tomu poukazuje, že pojem „zcela zjevně“ je kategorií subjektivní, a proto při posuzování naplnění tohoto zákonného kritéria vychází ze subjektivního pohledu obránce, „*tedy tak jak se mu jevila (obrana - pozn. autorky) v době hrozícího nebo trvajících útoku, a nikoli tak, jak se později jeví osobám, které ji*

³⁵¹ Zákonodárce převzal uvedený pojem z § 58 odst. 1 TZ, kde se s „*nepřiměřeně přísným trestem*“ vztahu k trestu odnětí svobody u fyzických osob pracuje, ačkoli ve správním trestání doposud nebyl znám. Uvedený neurčitý pojem bývá v trestní právu vykládán tak, že neznamená, že by „*okolnosti případu nebo poměry pachatele byly výjimečné či mimořádné, ale musí se vymykat typově podobným případům natolik, že postih v rámci zákonem stanovené trestní sazby by byl nepřiměřený společenské škodlivosti trestného činu nebo poměrům pachatele v době ukládání trestu.*“ In: AUGUSTINOVÁ, P. In: DRAŠTÍK, FREMR, RŮŽIČKA, STOLÁŘ a kol., op. cit., s. 463.

³⁵² Srovnej § 29 odst. 2 TZ nejde o nutnou obranu, byla-li obrana zcela zjevně nepřiměřená.

*následně posuzují.*³⁵³ I zde soudy posuzují přiměřenost z hlediska intenzity (v daném případě akcí útočníka a obránce). Tento přístup subjektivního posuzování nicméně není správnými soudy přijímán, což lze spatřovat i v nastavení procentuální výše, kdy nemůže být trest v zásadě dle posouzení soudu zjevně nepřiměřený. V jiném případě Nejvyšší soud dovozuje, že to, co je „zcela zjevné“, je ve své podstatě očividné a nepochybné a musí se tak jednat o hrubý nepoměr (v daném případě obrany k útoku).

Velmi přínosná je i odborná literatura týkající se mimořádného snížení trestu odnětí svobody v § 58 TZ, kde i přes uvození mimořádné snížení, bývá dovozováno, že pro použití mimořádného snížení není nutné, aby okolnosti případu nebo poměry pachatele byly výjimečné a mimořádné, jako tomu bývá nesprávně dovozováno u moderačního práva ve správním soudnictví, ale musí se vymykat typově podobným případům.

Ve vztahu k institutu moderace může obecně být přínosná judikatura trestních soudů, která obdobně jako ve správním soudnictví často dovozuje, že trest uložený při spodní hranici se nepovažuje obecně za nepřiměřeně přísný. V takovém případě je nutné, aby přistoupily okolnosti, které v daném případě odůvodňují mimořádné snížení. Lze za ně považovat i ty okolnosti, které nemají přímý vztah ke spáchanému trestnému činu a které proto nebudou hodnoceny z hlediska povahy a závažnosti trestného činu, např. rodinné poměry pachatele, jeho zdravotní stav apod.³⁵⁴ Ačkoliv se trestní soudy v případě moderace neuchylují ke snížení pod dolní hranici sazby, jeví se tyto okolnosti systémově aplikovatelné i u moderačního práva.

4.4. Shrnutí

V této souvislosti je třeba připomenout, že trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy je potřeba vykládat autonomně a nezávisle na výkladu jednotlivých států, tudíž je nutné i ukládané opatření posuzovat ve světle jeho skutečného (materiálního) charakteru. Ne na každý zákonem označený správní trest bude potřebné aplikovat požadavky čl. 6 Úmluvy, a obráceně není vždy rozhodné ani vnitrostátní označení jiného opatření, pokud dle autonomního výkladu bude považován za trest.³⁵⁵ Z tohoto úhlu pohledu je možné nahlížet i na jednotlivé tresty či jiná opatření, které lze moderovat a které nikoliv.

Dalším hmotněprávním a bezpochyby nejvýznamnějším kritériem moderace je kritérium zjevné nepřiměřenosti. Aktuální judikatura správních soudů v posledních letech inklinuje k závěrům, že zjevně nepřiměřený trest bude trest excesivní. Soudy

³⁵³ ŠÁMAL, P. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář I* § 29 [online]. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012 [cit. 2020-02-01], 3614 s. Dostupné v právním informačním systému na: www.beck-online.cz.

³⁵⁴ Blíže k důvodům usnesení NS ČR ze dne 28. 5. 2014, sp.zn. 8 Tdo 550/2014.

³⁵⁵ Jak konstatuje ESLP, Kafkaris proti Kypru, tak s ohledem na to, že kategoričtý přístup se může zdát neuspokojivý, vyžaduje ESLP při posuzování, jaká další opatření mohou představovat trest ve smyslu Úmluvy, aby byla zvažena následující kritéria: i) povaha a účel dotyčného opatření, ii) jeho charakterizace podle vnitrostátního práva, iii) postupy spojené s jeho přijetím a výkonem, iv) a jeho závažnost. Viz rozsudek velkého senátu ESLP, Kafkaris proti Kypru ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 21906/04, § 140, následovaný rozsudkem ESLP, Koprivnikar proti Slovinsku, ze dne 24. 4. 2017, stížnost č. 67503/13.

nezřídka přijímají závěr, že přiměřenost trestu mohou zkoumat jen při uplatnění moderačního návrhu a v návaznosti na něj jen pokud je trest zcela vybočující z rámce běžné úvahy.³⁵⁶ Tento závěr nicméně může být problematický s odkazem na § 78 odst. 1 SŘS, podle kterého soud zruší rozhodnutí založené na správním uvážení pro nezákonnost v případě, kdy ze strany správního orgánu došlo k překročení mezi správního uvážení nebo její zneužití. Tento exces se přitom může jevit právě jako podřaditelný pod uvedené ustanovení.³⁵⁷ Další výkladová linie ve vztahu ke kritériu zjevné nepřiměřenosti u moderační inklinuje k závěru o mimořádnosti moderační pouze pro ty případy, kdy správní orgán nepostupoval excesivně, naopak zohlednil veškerá potřebná kritéria, ale i přesto uložený trest neodpovídá zobecnitelné představě o spravedlnosti a přiměřenosti trestu. Poslední linie soudní judikatury pouze ke zohledňování osobních a zejména zohledňování majetkových poměrů obviněného. Judikatura správních soudů se tak rozchází v posouzení, pro které případy je moderační právo přípustné. Osobně se přikláním k závěru, že moderační právo není institutem pro zcela výjimečné a mimořádné případy, jak dovozuje Nejvyšší správní soud právě s odkazem na jeho původní smysl a účel (viz podkapitola 3.2). Závěr o zjevně nepřiměřeném trestu by pak měl vycházet buď z toho, že uložený trest by byl nepřiměřený k poměrům pachatele nebo ve vztahu ke zjištěné nižší intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě, či následně vznikly jiné důvody, které nemohly být posouzeny v rámci správního uvážení (např. nepřiměřená délka řízení), a to tak, aby uložený trest byl přiměřený a mohl plnit svůj účel.³⁵⁸ Tímto účelem by přitom rozhodně neměl být veřejný zájem na zajištění dalšího příjmu do veřejného rozpočtu. Je přitom nezbytné v každém případě správně posoudit, zda se nejedná pod důvody spadající pod § 78 odst. 1 SŘS, dle kterého by soud napadené rozhodnutí zrušil. Naopak zužování pouze na některé z těchto kritérií nepovažuji za správné. Na uvedenou mnohost přístupů k moderačnímu právu upozorňovali navíc již v roce 2013 spoluautoři David Bohadlo, Lukáš Potěšil a Jan Potměšil³⁵⁹, i přesto. ani po 7 letech, ale nedošlo k vyjasnění.

Velice zajímavým a podpůrným argumentem, proč by správní soudy ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve spojení s čl. 7 Úmluvy u trestních obvinění měly zkoumat i samotnou přiměřenost trestu, nikoliv jen jeho excesivní nepřiměřenost, nacházíme

³⁵⁶ Tento názor zastává např. i SOCHOROVÁ, V. In: BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P. *Soudní řád správní*. Komentář k ust. § 106 [online]. 3. vydání, 2016 [cit. 2018-02-01]. Dostupné v právním informačním na: www.beck-online.cz.

³⁵⁷ Zneužití správního uvážení NSS dovedl např. v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 7. 2006, č.j. 6 A 25/2002-42, který se týkal případu, kdy správní orgán porušil samotné základní principy výkonu správního uvážení při udělování státního občanství.

³⁵⁸ Obdobně i mimořádné snížení trestu odnětí svobody dle § 58 odst. 1 TZ, který rovněž plní funkci zajištění vhodnější individualizace trestu, bývá reakcí na okolnosti případu nebo na poměry pachatele, přičemž se nevyžaduje splnění obou těchto hledisek současně. In AUGUSTINOVÁ, op. cit. s. 463.

³⁵⁹ BOHADLO, POTĚŠIL, POTMĚŠIL, op. cit., s. 137.

i v evropském správním právu odkazující na čl. 49 par. 1³⁶⁰ a čl. 49 par. 3³⁶¹ Listiny základních práv Evropské unie (dále též „LZPEU“), která upravuje zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných obvinění a trestů. V zahraniční literatuře bývá poukazováno, že čl. 49 odst. 1 LZPEU má stejný význam jako čl. 7 Úmluvy a čl. 6 odst. 1 Úmluvy koresponduje s druhým a třetím odstavcem čl. 47 LZPEU,³⁶² přičemž oba dokumenty vychází ze stejných požadavků. Ustanovení čl. 49 odst. 3 LZPEU ale výslovně požaduje, aby tresty byly přiměřené.

Konečně je třeba konstatovat, že výklad českých správních soudů týkající se kritéria zjevné nepřiměřenosti nepovažují ani s odkazem na dříve citovanou judikaturu ESLP za správný. O tomto mém dílčím závěru může svědčit i komparace s některými zahraničními státy (s Francií či Portugalskem)³⁶³, kde rovněž soudy byly původně omezeny kritériem zjevnosti nebo hrubosti, přičemž v posledních letech od uvedeného kritéria upouští, neboť ve smyslu čl. 6 Úmluvy musí být nadány pravomocí zkoumat veškeré skutkové a právní otázky, a tedy i otázku přiměřenosti trestu. Současně s tímto dovozují, že pojmem „zjevně nepřiměřená výše“ zákonodárce nezamýšlel moderaci jen pro vysoké tresty, zcela mimořádné či excesivní případy, ale naopak po přezkoumání přiměřenosti měla moderace vytvořit možnost urychlit řízení k uložení trestu u jednodušších případů, kde o vině není sporu a kde není třeba doplnit dokazování v zásadním směru, resp. kde je uložený trest na první pohled nepřiměřený a je vhodné s přihlédnutím k trestání jako *ultima ratio* a k požadavku minimalizace zásahu veřejné moci, trest moderovat na přiměřenou výši.

³⁶⁰ Čl. 49 par. 1 stanoví, že: „Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu. Pokud poté, co již byl trestný čin spáchán, stanoví zákon mírnější trest, uloží se tento mírnější trest.“ In: Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/02). Úřední věstník Evropské unie ze dne 26.10.2012, č.p. C 326/391.

³⁶¹ Dle čl. 49 odst. 3 LZPEU platí, že: „Výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu.“

³⁶² SCHABAS, A. W. *The European Convention on Human rights. A commentary*. Oxford, Oxford university press, 2015, s. 330.

³⁶³ Conseil d'État považuje využití úplného soudního přezkumu obvykle jako výhodu ve srovnání se soudním řízením o tzv. zneužití moci při uložení sankce, které umožňuje soudci jen zrušit sankci, ale i změnit výrok. Francouzští soudci Conseil d'État v řízení podléhajícímu režimu úplné apelace upřednostňují kazuistický přístup, a proto se snaží konkrétně zkontrolovat přiměřenost trestu pro závažnost zaviněných chyb, přičemž se zohledňuje např. funkce, které sankcionovaná osoba vykonává, pokud je to relevantní (CE, 21. října 1998, paní D. a další, nezveřejněné, č. 177424) nebo finanční potíže, které sankce pravděpodobně zpříčiní pro společnost a její partnery (CE, 27. června 2007, Sociétés Provalor, č. 276076, T.). Následně v roce 2013 Conseil d'État. Sovnej: rozhodnutí CE ve věci M. B. ze dne 13. 11. 2013 č. 381245, Rec.

5. Moderační právo – procesní náležitosti a postupy soudu

5.1. Existence správní žaloby a aktivní legitimace

Jednou ze základních podmínek pro aplikaci moderačního práva je podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, kterým byl uložen trest za správní delikt. Podmínkou aplikace moderačního návrhu je jednak aktivní procesní legitimace žalobce dle § 65 odst. 3 SŘS, dle kterého se uplatnění moderačního práva soudu může domáhat pouze ten, komu byl uložen trest za správní delikt. Ze sousloví „*může se domáhat též*“ se jeví, že sám zákonodárce předpokládal současné splnění podmínky aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 SŘS. Uvedenému závěru nasvědčuje spíše než pouze samotný jazykový výklad tohoto ustanovení skutečnost, že uložením správního trestu zpravidla dochází ke krácení subjektivního práva obviněného (nejčastěji práva na majetek v podobě pokuty, práva na podnikání v podobě zákazu činnosti, či práva na čest a dobré jméno v podobě trestu zveřejnění rozhodnutí a další případy, kdy trest má být újmou). Moderační návrh je neoddělitelně spjatý s požadavkem na ochranu subjektivních práv žalobce.³⁶⁴ Lze konstatovat, že uložení správního trestu dle § 65 odst. 3 SŘS je jedním z konkrétních projevů zkrácení práv jednotlivce rozhodnutím správního orgánu dle § 65 odst. 1 SŘS. Za těchto okolností není nutné, aby žalobce v žalobě současně tvrdil nezákonnost rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS v obecné rovině, tak i zásah do jeho subjektivních práv dle § 65 odst. 3 SŘS. Tento závěr podporuje i dosavadní judikatura a odborná literatura, která připouští rovněž samostatný moderační návrh žalobce (viz podkapitola 5.3).

Zákon v § 65 odst. 3 SŘS stanoví, že podmínkou pro návrh na moderaci je dále rozhodnutí správního orgánu o uložení trestu za správní delikt. Je proto nezbytné, aby žaloba směřovala proti správnímu rozhodnutí. Pojmově nepřipadá v úvahu navrzení moderace v případě podání jiných typů žalob, jako jsou zásahové žaloby, či žaloby na nečinnost. Toto omezení nicméně v praxi nezakládá žádné obtíže. Současně musí být nadále splněny i veškeré další zákonné podmínky, jako je tomu v případě obecné žaloby proti správnímu rozhodnutí.³⁶⁵

Přihlédneme-li ke členění žalob proti správním rozhodnutím v zahraničí, tak ačkoliv samotná žaloba na zrušení správního rozhodnutí spadá mezi objektivní správní spory, tak návrh na moderaci bude bezpochyby spadat do sporů subjektivních.³⁶⁶ Toto

³⁶⁴ Tento názor uvádí i POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, 2014, op. cit., 1152 s.

³⁶⁵ Zejména je nezbytné, aby „*žalobce před tím, než se obrátí na soud, vyčerpал možnost podat řádný opravný prostředek ve správním řízení (zpravidla tedy odvolání nebo tzv. rozklad). Teprve poté, neuspěje-li s tímto opravným prostředkem, je jeho žaloba přípustná; musí být podána ve lhůtě zákonem stanovené, zpravidla do dvou měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno zamítavé rozhodnutí o opravném prostředku. Některé zákony však stanoví pro napadení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů lhůtu kratší.*“ Nejvyšší správní soud. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. 7.11.2019 [cit 2020-1-10]. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>.

³⁶⁶ Toto členění vychází z členění Guy Braibanta In: BRAIBANT, G. *Le droit administratif français*. 2. vyd. Paříž: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1988. 541 s. V České republice následováno např. SLÁDEČKEM, V.; TOMOSZKOVÁ, V. *Správní soudnictví v České republice a ve*

dělení je dáno mj. způsobem rozhodování soudu o žalobním návrhu, kdy se žalobce domáhá, aby soud využil veškerých svých pravomocí a nejen zrušil napadenou část rozhodnutí, ale aby i sám rozhodl o změně aktu či o výši vyměřené částky vedle pokuty např. náhrady škody či bezdůvodného obohacení. Tyto pravomoci tak mají například soudy v Německu, Francii či Slovensku, kde soudy v režimu plné jurisdikce samy mohou rozhodnout např. o výši náhrady škody či jiných peněžitých částkách.³⁶⁷

Pro správní soudnictví je typické široké nastavení přípustnosti žalob založené na „*principu generální klauzule*“, který znamená, že přezkoumatelná jsou všechna rozhodnutí, pokud to zákon výslovně nevylučuje. Z hlediska moderačního práva by ze zákona mělo postačovat, aby v žalobě, resp. v jiném podání uplatněném ve lhůtě k podání žaloby, byla namítána nepřiměřenost trestu.³⁶⁸

Aktivně legitimovaným žalobcem bude zásadně osoba, jíž správní orgány uložily správní trest. Vystává ovšem otázka, zda by žalobcem proti nepřiměřenému trestu nemohla být i jiná osoba ve smyslu § 65 odst. 2 SŘS. Toto ustanovení stanoví, že: „*žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*“

V této souvislosti se může nabízet spojitost mezi správním trestáním a trestáním soudním, kde odvolání proti trestnímu rozsudku mohou podat ve prospěch obviněného i další osoby. Těmi jsou dle § 247 odst. 2 TŘ příbuzní obžalovaného v pokolení přímém, jeho sourozenci, osvojitel, osvojenec, manžel, partner a druh a v případě omezení obžalovaného ve svéprávnosti i opatrovník. Tyto osoby podávají odvolání svým jménem, avšak jen ve prospěch obžalovaného. Tato zákonná možnost se dotýká pouze fyzických osob, resp. i fyzických osob podnikajících, neboť odsouzení osoby a uložení trestu se může dotýkat i práv těchto vyjmenovaných osob. Uložený trest může v jednotlivých případech, ke kterým například soud neměl v řízení před prvním stupněm dostatek informací, nepřiměřeně intenzivně zasahovat i do práv těchto osob (zejména osob blízkých odkázaných výživou na obžalovaného). Takový trest nepřiměřeně zasahující do práv jiných osob následně porušuje jeden ze základních principů trestání v podobě individuality trestu.

vybraných státech Evropy. 2010, s. 233, či PÍTROVOU, L. a POMAHAČEM, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998, s. 69-70.

³⁶⁷ Například dle § 192 (slovenského) Správneho súdneho poriadku, zákona č. 162/2015 Z. z. může správní soud na základě výsledků jím provedeného dokazování snížit výši peněžitého plnění nebo peněžité náhrady škody, které byly přiznány rozhodnutím orgánu veřejné správy. Slovenský komentář pak tímto peněžitým (nikoliv sankčním) plněním může být neuvádí příklady, nad to ani z publikované judikatury slovenského Nejvyššieho (kasačního) soudu nejsou ke dni 1.1.2020 publikovaná rozhodnutí.

³⁶⁸ BROTHÁNKOVÁ, ŽIŠKOVÁ, op. cit., s. 171, následovaný rozsudkem NSS č.j. 1 As 30/2004 – 82 dovodil, že: „*podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený.*“

Ačkoliv ve správním trestání oproti trestnímu řízení nedochází k rozhodnutí o odnětí svobody, což je bezpochyby trest nejintenzivnější i co do zásahu do rodinných vazeb a do schopnosti přispívat na rodinu, může hrozící sankce v podobě vysoké pokuty či trestu zákazu činnosti, nebo zveřejnění rozhodnutí bezpochyby rovněž zasahovat do práv třetích osob. Tyto osoby pak i bez vlastního přičinění na správním deliktu mohou pociťovat trest obviněného jako vlastní nepřiměřenou či nesnesitelnou újmu, což je v rozporu se zásadou osobní odpovědnosti a osobnosti výroků trestních rozhodnutí. Nejedná se v oblasti trestání o princip absolutní, omezující soud ukládat i takové tresty, ale tento požadavek má bezpochyby rovněž vliv na správnost a přiměřenost výroku o trestu.

Ergo může se zcela objektivně nabízet otázka, zda by se i v soudním řízení týkajícího se správního trestání osoby blízké například závislé výživou na obviněném rovněž nemohly domáhat u správního soudu žaloby proti nepřiměřenému trestu, případně aplikaci moderačního práva, z důvodu jeho nepřiměřenosti, obdobně jako je tomu v případě trestání soudního. Zákonné znění bezpochyby s možností podání návrhu na moderaci rodinných příslušníků nepočítá, neboť jim není uložen trest. Nelze ovšem vyloučit, že by se tyto osoby v teoretickém případě nemohly domáhat žalobou dle § 65 odst. 2 SŘS rozhodnutí o nepřiměřenosti trestu dosahující až nezákonnosti, pokud by byly, nebo měly být účastníky řízení. Problém ale nastává v požadavku vyčerpání opravných prostředků (blíže podkapitola 5.2).

Obdobně i v případě poškozeného z přestupku je dle aktuálního znění § 65 odst. 3 SŘS vyloučena možnost, aby se domáhal moderace nepřiměřeného trestu. Přitom nelze vyloučit, že by poškozený sám mohl pociťovat pachateli uloženou pokutu jako drakonickou, u které by v případě jejího vymáhání ze strany státu hrozilo, že pachatel následně nebude mít například dostatek finančních prostředků k náhradě škody poškozenému. Poškozený navíc v rozsahu zjišťování otázky viny a trestu není účastníkem řízení, tudíž odvolání poškozeného je možné podat jen co do části týkající se náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení a nebude mít vliv na výrok o trestu. Z tohoto důvodu i jeho žaloba, která by směřovala k věcné argumentaci, že uložením nepřiměřeného trestu byly porušeny základní principy trestání, což ve svém důsledku vedlo ke zkrácení jeho vlastních práv, s největší pravděpodobností dle aktuální právní úpravy nebude úspěšná.

5.2. Vyčerpání opravných prostředků

Jak již bylo uvedeno, i v případě moderace musí být splněny základní podmínky přípustnosti obecné žaloby proti správnímu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS. Jednou z těchto podmínek je i podmínka dle § 68 písm. a) SŘS, dle které je žalobce povinen před podáním žaloby vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Tuto skutečnost potvrzuje rovněž i judikatura Ústavního soudu, dle které: „(p)okud se stěžovatel dovolává aplikace § 65 odst. 2 soudního řádu správního, Ústavní soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku

Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že povinnost vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem se vztahuje jak na případy žalobce podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, tak na případy žalobce podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního.³⁶⁹ Toto omezení práva na přístup k soudu je přitom respektováno i ze strany **ESLP**.

Případem, kdy obviněný teoreticky nemusel vyčerpat řádný opravný prostředek ve smyslu druhé části věty tohoto ustanovení před podáním žaloby, bylo za účinnosti starého přestupkového zákona rozhodnutí o odvolání jiného z možných účastníků řízení ve smyslu § 72 SPZ, na základě kterých bylo vydáno nové rozhodnutí v neprospěch obviněného.³⁷⁰ V takovém případě obviněný opětovně ve smyslu § 68 písm. a) SPZ se mohl obrátit přímo na soud.

Rovněž i nadále by se mohl nabízet tento postup, pokud by na základě rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení výlučně na návrh spoluobviněného správní orgán následně změnil původní rozhodnutí v neprospěch žalobce. Žalobce by se mohl žalobou domáhat zrušení rozhodnutí či aplikace moderačního práva i přes skutečnost, že sám odvolání nepodal a nevyčerpal tímto opravné prostředky.³⁷¹ Pokud by i přes nenaplnění uvedených výjimek obviněný přesto podal žalobu, aniž by předtím vyčerpal řádné opravné prostředky, soud by takovou žalobu odmítl.

Zvláštní postavení má podání žaloby proti příkazu dle § 90 PZ, která zásadně bude soudem odmítnuta. Důvodem je, že pokud proti příkazu nebyl podán odpor, pak žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky a žaloba bude odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS, za použití § 68 písm. a) SŘS. V opačném případě byl příkaz podáním odporu *eo ipso* odklizen a žaloba musí být odmítnuta postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, neboť zde není dán předmět soudního řízení.³⁷² Z uvedeného vyplývá, že moderační správního trestu v případě pravomocného příkazu dle § 90 PZ³⁷³ není ve správním soudnictví možná, a to ani pokud by byl uložený správní trest zjevně nepřiměřený. Příkazem přitom v praxi dochází k ukládání i vysokých částek v řádu i 100 tis. Kč, což na obviněné přenáší zvýšenou obezřetnost u doručovaných písemností. Obdobný závěr se uplatní i u příkazu (dříve bloku) na místě, kde již tresty ale nejsou tak vysoké.³⁷⁴

³⁶⁹ Usnesení ÚS ze dne 17. 7. 2019, sp.zn. I. ÚS 1856/19.

³⁷⁰ Srovnej rozsudek přiměřeně NSS ze dne 30. 4. 2004, č.j. 3 As 58/2003-51.

³⁷¹ Obecně: NSS v rozsudku ze dne 19. 11. 1992, č.j. 6 A 59/92-22: „Svých práv se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení proti rozhodnutí správního orgánu první instance odvolání nepodal, s výjimkou případů, kdy v odvolacím správním řízení k odvolání jiného účastníka došlo ke změně nebo zrušení prvoinstančního rozhodnutí správního orgánu na újmu práv žalobcových“.

³⁷² Srovnej rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č.j. 3 As 8/2014-78.

³⁷³ Ustanovení § 90 odst. 1 PZ stanoví, že příkazem může správní orgán uložit pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.

³⁷⁴ Nejvyšší správní soud dovodil, že: „žaloba, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je nepřijatelná podle § 68 písm. a) s. ř. s.“ In: usnesení NSS ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010-65.

K odmítnutí žaloby by došlo i tehdy, pokud by se obviněný řídil například nesprávným poučením správního orgánu, že řádný opravný prostředek není přípustný. V tomto případě by ale soud současně věc postoupil k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu, přičemž by se žaloba považovala za včasný řádný opravný prostředek ve smyslu § 46 odst. 5 SŘS, pokud by i tato žaloba byla včasná.³⁷⁵

5.3. Žalobní návrh aktivně legitimovaného žalobce a petit

V minulosti bylo dovozováno, že samotný moderační návrh musí být uplatněn přímo v žalobě.³⁷⁶ Tento postup byl odůvodňován přísným dodržováním zásady *iudex ne eat ultra petita partium*.³⁷⁷ Následně soudní judikatura toto posouzení relativizovala, když dovodila, že není nutné v žalobě uvést v rámci petitu či žalobních námitek konkrétní podobu návrhu na moderaci, ale postačuje, pokud žalobce předestřel dostatečnou argumentaci nezbytnou pro závěr o zjevné nepřiměřenosti trestu ve lhůtě k podání žaloby, přičemž samotný návrh na moderaci může žalobce učinit až do doby, než bude vynesena rozsudek.³⁷⁸ Žalobci pak tuto možnost, že samotný návrh na moderaci mohou uplatnit i po lhůtě k podání žaloby, využívají, a to mj. i při ústním jednání soudu.³⁷⁹

Dále není nutné namítat v žalobě ve vztahu k nepřiměřenosti ani její zjevnost, tu si rovněž soud posoudí sám, byla-li moderace uloženého trestu navržena.³⁸⁰ Aby tak žalobce mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též dostatečně zdůvodnit.³⁸¹

K otázce dodatečného uplatnění návrhu na moderaci i po lhůtě k podání žaloby se věnoval rovněž Ústavní soud, který poukázal na intertemporální ustanovení § 130 SŘS, na základě kterého dovodil, že žalobce v řízení o žalobě dle původní právní úpravy mohl v řízení tzv. „dotvrdit“ zjevnou nepřiměřenost trestu a domáhat formou doplnění žaloby dodatečně uplatnění moderace.³⁸² Zajímavé je, že pokud by dnes žalobce neuplatnil

³⁷⁵ ŠEBEK, P. In: BLAŽEK, JIRÁSEK, MOLEK, a kol., op. cit [online]. Dostupné v právním informačním systému www.beck-online.cz

³⁷⁶ POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 728-729.

³⁷⁷ Srovnej: MATES, 2013, op. cit., s. 108.

³⁷⁸ NSS v rozsudcích ze dne 30. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004, a ze dne 19. 5. 2006, č.j. 7 As 14/2005 - 70 původně uváděl „Návrh na snížení trestu či na upuštění od něj může žalobce vznést i po uplynutí lhůty k podání žaloby (nebyl by zřejmě připuštěn jen tehdy, pokud by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení oněm – srov. § 95 odst. 2 o. s.ř.). Takový návrh (stejně jako každý jiný žalobní petit) tedy nepodléhá koncentraci ve smyslu § 71 odst. “ V citované části odůvodnění se tak ve slově zřejmě jevila jakási nejistota dalšího posuzování omezení moderace a otázka hranic soudního přezkumu přiměřenosti sankcí v rámci uvážení soudů.

³⁷⁹ Rozsudek KS v Ostravě ze dne 20. 5. 2020, č.j. 25 Af 26/2018 – 115, Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 58/2012 – 27, nebo rozsudky NSS č.j. 4 As 64/2005 – 59 a č.j. 9 As 7/2008 – 55.

³⁸⁰ Nejvyšší správní soud dále ve svém rozsudku konstatoval, že: „podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený.“ In: rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004 – 82.

³⁸¹ Srovnej v rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2006, č.j. 7 As 14/2005-70 či ze dne 27. 11. 2013, č.j. 3 As 58/2013- 46.

³⁸² Usnesení ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp.zn. I. ÚS 503/08.

námítku nepřiměřenosti trestu již v žalobě a současně ji dostatečně neopřel o vlastní argumentaci, pak by se soud s jeho návrhem na moderaci sice zabýval, nicméně žalobce by nebyl s nejvyšší pravděpodobností úspěšný.³⁸³

Názory na rozsah argumentace vztahující se k moderačnímu návrhu se i mezi odbornou veřejností či soudy liší. Důvodem je skutečnost, že z textu zákona, resp. ani z § 65 odst. 3 SŘS, ani z § 76 odst. 2 SŘS nevyplývají konkrétní požadavky na obsáhlost argumentace žalobce vztahující se k návrhu na moderaci. Z litery zákona nemusí být zcela jednoznačné, zda postačí obecné navržení aplikace moderace trestu, přičemž soud shledává důvody pro jeho uplatnění sám. Zda je potřeba, aby žalobce tvrdil nepřiměřenost, či zda dokonce žalobce musí soudu argumentaci o zjevné nepřiměřenosti předestřít na tzv. „*stříbrném podnose*“ a soud bude v rámci přezkumu přiměřenosti vázán jen v mezích této argumentace. Pro mnohé je otázkou, jak má být nastaven poměr mezi obsáhlostí potřebných tvrzení žalobce a mezi iniciativou soudu vyplývající z jím zjištěného skutkového stavu dle obsahu spisu. Důležitost této otázky je přitom nepopíratelná, neboť bude mít význam na úspěšnost žalobce ve věci.

Předně uvedená ustanovení je nutné vykládat v kontextu § 71 odst. 1 písm. d) SŘS, dle kterého je žalobce povinen tvrdit, na základě jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. V návaznosti na uvedené ustanovení pak bývá odkazováno, že soud je při rozhodování vázán žalobními důvody uplatněnými žalobcem. Na druhou stranu si nelze nepovšimnout, že § 71 odst. 1 písm. d) SŘS nepočítá při koncentraci s tvrzením o nepřiměřenosti či zjevné nepřiměřenosti trestu, ale požaduje, aby součástí žaloby byly žalobní body vztahující se k nezákonnosti či nicotnosti napadených výroků. Soud je následně při přezkumu napadených výroků ve smyslu § 75 odst. 2 SŘS vázán těmito žalobními body. Absence koncentrace na námítky týkající se pouze nezákonnosti a nicotnosti, nikoliv nepřiměřenosti, může vyvolávat řadu otázek, zejména otázku, zda je žalobce skutečně povinen s návrhem na moderaci namítat nepřiměřenost trestu nebo má být toto posouzení svěřeno čistě do rukou soudů? Zda se koncentrace vztahuje na námítku nepřiměřenosti a v jakém rozsahu má žalobce správně přednést argumentaci, aby jeho žalobní návrh byl úspěšný?

Z pohledu žalobce by z čistě jazykového výkladu § 65 odst. 3 SŘS mělo postačovat obecné navržení postupu upuštění nebo snížení trestu v mezích zákonem dovolených s odkazem, že uloženým trestem byl žalobce zkrácen na svých právech, a to i bez dalšího hlubšího zdůvodňování. S tím se ovšem neztotožňuji a neztotožnila se s tím ani soudní judikatura. Ta dle mého názoru nicméně dokonce předčila požadavky na žalobní body kladené zákonem, a nejenže vylučuje možnost soudu zasáhnout a trest

³⁸³ „Nejvyšší správní soud již výše zdůraznil, že pro úspěšné uplatnění námitek v rámci § 78 odst. 1 s. ř. s. i pro úspěch návrhu na moderaci podle § 78 odst. 2 s. ř. s. by bylo nutné, aby pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Stěžovatelé b) a d) namítají „prostou“ nepřiměřenost, kterou nadto dokládají pouze velmi stručným a obecným tvrzením (viz výše bod 335), jímž nijak nezpochybňují nosné důvody rozsudku krajského soudu.“ In: rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2015, č.j. 8 Afs 25/2012 – 351.

moderovat, nepřednesl-li žalobce včas žalobní námitku o nepřiměřenosti trestu, ale dokonce vylučuje možnost nepřistoupit k moderaci, nebyly-li závěry o nepřiměřenosti žalobcem navíc dostatečně zdůvodněny.³⁸⁴ Procesní aktivita u moderace se v rámci soudní praxe zdá být přenesena ve větším rozsahu právě na žalobce. Je otázkou, zda tento výklad nebude posuzován v rozporu s účelem žalobních bodů a s požadavkem plné jurisdikce v řízeních o trestním obvinění, kdy bez jejich rozvedení se soudy fakticky cítí být vázány skutkovým stavem zjištěným správním orgánem.

Správní soudy v rámci obhajoby tohoto postupu odkazují na princip rovnosti účastníků a omezení přezkumu dané dispozičním oprávněním žalobce.³⁸⁵ Je otázkou, jestli uvedeným požadavkem na přesné odůvodňování nepřiměřenosti trestu nedochází k popření závěrů rozšířeného senátu NSS, dle kterého „*smyslem uvedení žalobních bodů (§71 odst. 1 písm. d) SŘS) je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným vysvětlením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat. V takovém případě vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsaném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu.*“³⁸⁶ V případě navržení žalobního bodu bez jejich dostatečné specifikace by se navíc mohlo jednat o případ, kdy správní soud může vyzvat žalobce k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu, případně by o tomto měl být poučen při ústním jednání, aby mohl být ve věci úspěšný. Moderačnímu právu, které zjevně vybočuje z klasického pojetí principu kasace, přitom bývá přisuzováno, že je v něm implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní výši uloženého trestu.³⁸⁷ S tímto závěrem se přitom ztotožňuji. I přes to je ale nutné poukázat, že výsledek věci je

³⁸⁴ Viz odkazy v poznámce 379.

³⁸⁵ Dle publikované právní věty: „*I pro žalobu, ve které je uplatněn petit směřující k moderaci jako samostatný, platí § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. upravující náležitosti žaloby. Kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Pro žalobu podle § 65 odst. 3 s. ř. s. to z hlediska obsahového vymezení žalobního bodu znamená, že vedle tvrzení, že trest za správní delikt byl uložený ve zjevně nepřiměřené výši, musí žalobní bod obsahovat i konkrétní skutková tvrzení, z nichž tak žalobce dovozuje (tj. předestření skutečností, jež správní orgán náležitě nezohlednil). Soud nesmí nahrazovat žalobcův projev vůle a vyhledávat namísto něj skutečnosti, které správní orgán při stanovení výše trestu nevzal v potaz a které mohly výši trestu zásadním způsobem příznivě ovlivnit. Takový postup by odporoval základní koncepci přezkumu ve správním soudnictví, popíral by dispoziční zásadu a zásadu rovnosti účastníků řízení. Vymezenými žalobními body je soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí správního orgánu o uloženém trestu. Pouze shledá-li soud důvody, ze kterých má žalobce za to, že uložený trest je nepřiměřeně vysoký, jako opodstatněné, je oprávněn trest snížit, či od něj upustit; to neplatí, brání-li tomu zákonem stanovené meze.*“ In: Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č.j. 17 A 22/2011 – 45.

³⁸⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78.

³⁸⁷ Usnesení NSS ze dne 8. 9. 2015, č.j. 5 As 104/2013-32.

v zájmu žalobce, tudíž by sám měl nabízet důvody, v čem zjevnou nepřiměřenost shledává. Nicméně soud by neměl být následně omezen jen těmito důvody.

Dále je v této souvislosti neméně zajímavý pohled do zahraničí, například v polské právní úpravě, která je řízena zásadou „*nevázanosti soudu žalobou*“, správní soudy nejsou vázány pouze tím, co žalobce navrhl v žalobě.³⁸⁸ Rovněž Slovensko v § 195 SSP zakotvilo princip plné jurisdikce slovenských správních soudů, dle kterého „*správní soud není vázán v řízení o věcech správního trestání rozsahem a důvody žaloby* (blíže podkapitola 2.4). Rozsah požadavků kladených na argumentaci žalobce v těchto státech se tak jeví jako nepatrný oproti požadavkům kladeným v posledních letech na argumentaci žalobců v České republice.

S problematikou žalobních návrhů úzce souvisí i **problematika žalobních petítů**, které žalobci v řízení o správním deliktu mohou uplatnit. Dle odborné literatury v řízení o správním deliktu mohou mít petity podobu návrhu kasačního, moderačního i jako návrhu eventuálního (smíšeného).³⁸⁹ Z dosavadní odborné literatury je zřejmé, že ta předpokládá i samostatnost moderačního návrhu v žalobě.³⁹⁰ Ve vztahu k moderaci je toto dělení spíše teoretické, neboť zpravidla žalobci neuplatňují moderační návrh samostatně, ale spojují jej s návrhem kasačním. Osobně bych k uvedenému rozdělení zařadila další čtvrtý návrh - nulitní, neboť dle § 65 odst. 1 SŘS může být soudu navrženo, aby rozhodnutí prohlásil za nicotné. Důvodem nezařazení tohoto návrhu mezi ostatní výše tradiční zmíněné návrhy bude závěr, že soud je o nicotnosti povinen rozhodnout i bez návrhu žalobce.³⁹¹ Tomuto čtvrtému návrhu se dále v práci nebudeme věnovat a zaměříme se na kasační a moderační návrh, a dále na jejich vzájemný vztah v soudním řízení. Sporadicky je možné se setkat i s tvrzením, že o moderačním právu může být rozhodováno i jako o alternativním petitu.³⁹² Uvedený závěr ale bývá s odkazem na § 78 odst. 2 SŘS odmítán.³⁹³

Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že o žalobu s eventuálním petitem se jedná v případech, kdy se žalobce domáhá, aby žalovanému byla uložena určitá povinnost nebo aby bylo vyhověno jinému požadavku žalobce (**primárnímu petitu**), a pro případ, že primární petit bude soudem zamítnut, aby bylo rozhodnuto o dalším požadavku žalobce (**eventuálním petitu**). O eventuálním petitu přichází v úvahu rozhodnout až tehdy, dojde-li soud k závěru, že nelze vyhovět tzv. primárnímu petitu,

³⁸⁸ Blíže MADLEŇÁKOVÁ, L. In: FRUMAROVÁ a kol., op. cit., s. 236.

³⁸⁹ JIRÁSEK, J. In: BLAŽEK, JIRÁSEK, MOLEK, a kol. 2016, op. cit. nebo BOHADLO, POTĚŠIL, POTMĚŠIL, op. cit., s. 135 a násl.

³⁹⁰ BOHADLO, POTĚŠIL, POTMĚŠIL, op. cit.

³⁹¹ Obdobný názor zastává i Lukáš Potěšil In: POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 566.

³⁹² Srovnej rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24.6.2015 č.j. 15 A 125/2012-45; nebo rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 As 7/2008 – 65.

³⁹³ „*Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní*“ In: rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004 – 82.

který zamítne.³⁹⁴ O primárním petitu musí soudy rozhodnout vždy, o eventuálním petitu jen tehdy, je-li způsob plnění požadovaný v primárním petitu nemožný.³⁹⁵ Tyto závěry jsou rovněž plně aplikovatelné na moderační právo ve správním soudnictví, je-li navrženo jako eventuální petit.³⁹⁶

Právníčka Jana Brothánková bezprostředně po nabytí účinnosti SŘS v roce 2003 uváděla, že moderační právo bude výjimkou z kasační soudní kontroly, a je proto namístě jeho využití toliko v případě, kdy mezi stranami není sporu o skutkových a právních závěrech vyslovených v rozhodnutí správního orgánu a nejsou ani namítány vady řízení.³⁹⁷ Takový návrh se ale nakonec v praxi ukázal jako iluzorní, kdy žalobci využívají návrhu na moderaci spíše v podobě eventuálního petitu pro případ, že by soud napadené správní rozhodnutí nezrušil právě pro nezákonnost.

Samotný petit navrhuující soudu moderaci nemusí být součástí žaloby v době jejího podání, ale obdobně, jako je tomu v případě jiných žalobních návrhů, měl by být výslovně navržen ještě před vydáním rozhodnutí. Nicméně soudy petitem nejsou v řízení vázány. „*Krom toho má petit správní žaloby – právě z důvodu přesně a úzce vymezené pravomoci správních soudů – nepoměrně menší význam než petit žaloby v občanském soudním řízení, a správní soudy tak při posuzování jeho obsahu postupují shovívavěji než soudy civilní.*“³⁹⁸

Pokud by naopak krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou a o eventuálním petitu, v němž byla navrhována moderace trestu, nerozhodl, resp. neuvedl důvody, pro které žalobu jako celek zamítá, zatížil by svoje řízení vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Pro tuto vadu by Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti byl nucen přistoupit ke zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost, neboť soud je povinen se s tímto návrhem vypořádat.³⁹⁹

Problematiky žalobních návrhů se dotýká i **poučovací povinnost soudů** stran možnosti jejich uplatnění v řízení s ohledem na zájem úspěšnosti ve věci a vlastní rozsah

³⁹⁴ Srovnej např. usnesení NS ČR ze dne 20. 3. 2013, sp.zn. 30 Cdo 2053/2012 nebo usnesení NS ČR ze dne 25. 10. 2017, sp.zn. 23 Cdo 1737/2017.

³⁹⁵ Srovnej rozsudek NS ČR ze dne 18. 7. 2005, sp.zn. 22 Cdo 2887/2004 či usnesení NS ČR ze dne 25. 10. 2017, sp.zn. 23 Cdo 1737/2017.

³⁹⁶ Toto rozhodování se následně označuje jako dvoufázové, přičemž výrokové věty jsou neoddělitelně spjaty, kdy předpokladem pro moderaci byla nedůvodnost žalobních námitek usilujících o zrušení správního rozhodnutí. Pro účely kasačního přezkumu je však nutno posuzovat obě části výrokové věty samostatně. Srovnej rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004 – 82.

³⁹⁷ BROTHÁNKOVÁ, ŽIŠKOVÁ, op. cit. s. 112.

³⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004 – 82.

³⁹⁹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č.j. 7 As 8/2013 – 31, kde Nejvyšší správní soud uvedl mj., že: „*Uvedenému procesnímu právu stěžovatele jako žalobce v případě petitu týkajícího se využití moderačního práva soudem odpovídá procesní povinnost správního soudu rozhodnout o tomto návrhu. V případě zmíněného eventuálního petitu je správní soud povinen rozhodnout o tomto návrhu v případě, že žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 1 s.ř.s. zamítl. “ (...)* V tomto postupu městského soudu patříuje Nejvyšší správní soud vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku správního soudu pro nedostatek důvodů, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, přičemž tato vada je důvodem pro zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem ex officio [§109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]“; dále např. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, č.j. 6 As 39/2006-45.

poučovací povinnosti. Zde se bezpochyby dostáváme na tenký led ve vztahu k požadavku principu rovnosti v rámci řízení a požadavku dispozičního oprávnění žalobce. V této oblasti navíc může hrát roli i to, zda je žalobce zastoupen advokátem, přičemž v civilním soudnictví absence zastoupení zpravidla vede soud u takového účastníka k poskytnutí rozsáhlejšího poučení právě v rámci zajištění zachování rovnosti stran. Aktuální soudní praxe se ale vyznačuje útlumem jakéhokoliv poučování ze strany správních soudů, a to často i přes výslovnou žádost. Nezřídka tak účastník až do poslední chvíle neví, jak o jeho věci bude rozhodnuto.

Lukáš Potěšil dále správně dovozuje, že soud nemůže aplikovat moderační právo *ex offio*, nicméně by mohly být uvažovány případy, při kterých by soud mohl uplatnit moderační právo i bez návrhu žalobce, případně by k uplatnění návrhu moderace mohl soud žalobce alespoň poučit.⁴⁰⁰ V rámci tohoto závěru přitom vycházel autor ze starší judikatury NSS⁴⁰¹, ve které soud přistoupil k moderaci trestu z důvodu odpadnutí druhu uložené sankce v právní úpravě – tedy z důvodu retroaktivity *in mitius*. Novější vnitrostátní judikatura dnes více inklinuje k zužujícímu výkladu pravomoci moderace, a naopak soudy svazuje i požadavkem podrobného odůvodnění tvrzení žalobce o nepřiměřenosti. Ačkoliv se oba přístupy mohou jevit diametrálně rozdílně, lze spíše uváděný názor Lukáše Potěšila shledat jako bližší požadavkům ESLP na realizaci principu plné jurisdikce správních trestních soudů, než jak jej dnes vykládá Nejvyšší správní soud.

5.4. Vyloučení možnosti postupu dle § 78 odst. 1 SŘS

Zákon dále stanoví podmínku, že moderace nachází svoje místo pouze v těch případech, kdy není možné postupovat podle § 78 odst. 1 SŘS a zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost. Zákonodárce tak zjevně preferoval kasaci správního rozhodnutí ze strany správních soudů. Jak již bylo konstatováno, možnost moderace správního trestu soudem znamená výjimku z jinak toliko převážné kasační soudní kontroly.

Z uvození v důvodové zprávě k § 78 odst. 2 SŘS: „(n)a to logicky navazuje zmíněná pravomoc soudu v posléze uvedených případech moderovat při zachování zákazu změny k horšímu“ se dokonce mohlo jevit, že pokud zákonodárce mluví o případech, tak by správní soudy mohly moderovat například i případy spadající pod § 78 odst. 1 SŘS, tedy v případech překročení zákonných mezí uvážení správního orgánu a v případě jeho zneužití. Naproti tomu správní soudy zvolily ve své soudní praxi jiný umírněnější přístup v návaznosti na zmíněnou tradici omezení soudního přezkumu diskrece správních orgánů.⁴⁰²

Ze samotného ustanovení § 78 odst. 2 SŘS je zřejmé, že pokud žalobce v žalobě současně navrhne zrušení správního rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, tak

⁴⁰⁰ POTĚŠIL, 2014, op. cit., s. 731.

⁴⁰¹ Zejména z rozsudku NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 A 7/2008-55.

⁴⁰² Důvodová zpráva k SŘS, s. 65.

soud nejprve sám posoudí nicotnost, následně zákonnost rozhodnutí v mezích žalobních bodů, a teprve poté rozhodne o moderačním návrhu. Uvedené zákonné ustanovení zakládá **subsidiární povahu moderačního návrhu** v řízení před správními soudy bez ohledu na jeho samostatné uplatnění.

Ačkoliv mám za to, že moderace obdobně jako v jiných právních úpravách měla vést mj. k urychlení řízení, tak je nezbytné respektovat zákonem výslovně upravenou preferenci postupu dle § 78 odst. 1 SŘS, i kdyby se to jevilo nevhodné. Pro ty případy, kdy by správní soud nemohl rozhodnutí zrušit ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS pro nezákonnost rozhodnutí, tak by moderační právo mělo skutečně být pojistkou pro kontrolu soudu, resp. mělo by tím dojít ještě více k rozšíření práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy v otázce přiměřenosti trestu.⁴⁰³

V minulosti přitom zvláště v oblasti jiných správních deliktů chyběla zákonná kritéria, a proto správní orgány měly relativně volnější ruce co do možnosti výběru výměry trestu. Soudní kontrola přiměřenosti trestu, byl-li logicky zdůvodněn a byl-li i trest v mezích zákona (zákonem stanovené sazby), byla fakticky utlumena jen na případy excesu či zjevné disproporce či na likvidačnost trestu (viz podkapitola 4.3). Ostatně v případě excesu při individualizaci by se dle mého názoru ve většině případů dnes mělo postupovat dle § 78 odst. 1 SŘS a excesivní rozhodnutí nenaplnující účel trestání tím zrušit pro nezákonnost. Takový exces při individualizaci totiž může spočívat buď v nezohlednění všech potřebných kritérií při ukládání trestu, které jsou navíc uvedeny v zákoně demonstrativně, nebo by mohl spočívat v překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, či jejich zneužití ze strany správního orgánu. Právě tyto poslední dvě kritéria, jež správně vedou k závěru o nezákonnosti rozhodnutí dle § 78 odst. 1 SŘS, dle mého názoru, měla umožnit správním soudům přezkoumávat rovněž přiměřenost správního trestu, což je dnes v činnosti správních soudů téměř zapovězeno. K tomuto závěru mě vede již citovaný nálezn Ústavního soudu (blíže podkapitola 2.1.) požadující přezkoumání přiměřenosti nikoliv zjevné nepřiměřenosti trestů, a dále judikatura ESLP⁴⁰⁴, která stanovila, že soudy nadané plnou jurisdikcí musí mít možnost zkoumat užití správní úvahy (diskrece).⁴⁰⁵ Konečně ani původní judikatura Nejvyššího správního soudu nebyla tolik striktní k přezkoumání přiměřenosti v návaznosti na obsah odůvodnění správního rozhodnutí.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Každému, komu hrozí citelnější postih za jeho protiprávní jednání, by mělo být zaručeno právo spravedlivého řízení před nestranným a nezávislým soudem.

⁴⁰⁴ Rozsudek ESLP, Obermeier proti Rakousku ze 28. 6. 1990, stížnost č. 11761/85, § 70.

⁴⁰⁵ Tentýž názor zastává např. KRYSKA, D. Ústavní základy českého a polského správního soudnictví. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2012, Vol. 7, No. 1, s. 74.

K problematice plné jurisdikce srov. POMAHAČ, R. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2002, č. 3, s. 77- 81.

⁴⁰⁶ „Pro posuzování zákonnosti uložené pokuty má přitom soud pouze omezený prostor, neboť stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení správního orgánu. Je-li rozhodnutí vydáváno s využitím zákonem uložené diskrece správního orgánu, je povinností správního orgánu předepsané volné úvahy užít; to znamená, že se správní orgán musí zabývat všemi hledisky, která jsou pro posouzení konkrétní výše pokuty nezbytná (zákonem předepsaná), nadto musí zohlednit i další skutečnosti, jež mohou mít na konkrétní výši pokuty vliv. Klíčovou je pak podmínka, aby z rozhodnutí bylo seznatelné, jaké konkrétní

Navíc v doporučení Rady Evropy recommendation (2004)20 judicial review of administrative act, jež má sice doporučující nezávazný charakter, ale byl zpracován na základě požadavků čl. 6 Úmluvy, je uvedeno ve vztahu k požadavku efektivity soudního přezkumu, že není nezbytné, aby soudy disponovaly pravomocí samy ve věci rozhodnout, ale musí disponovat pravomocí, alespoň rozhodnutí zrušit.⁴⁰⁷

V tuto chvíli osobně postrádám v judikatuře či odborné literatuře názor či jiné logické zdůvodnění, proč navíc při některých vadách správního uvážení (např. při zmíněném překročení jeho mezí či dokonce jeho zneužití) může a má soud vždy rozhodnutí zrušit a vrátit věc k rozhodování správnímu orgánu a u dalších případů excesu, kde je trest zjevně nepřiměřený, by soudy měly být naopak nadány oprávněním rozhodnutí o trestu samy a nahradit správní uvážení vlastní úvahou. Jasně a předvídatelně nastavení postupu mezi § 78 odst. 1 a odst. 2 SŘS je nicméně nezbytné pro zajištění právní jistoty žalobců.

5.5. Časový okamžik posuzování skutkového a právního stavu

Základní pravidlo k určení rozhodného okamžiku k přezkoumání skutkového a právního stavu u napadeného rozhodnutí vyplývá z § 75 odst. 1 SŘS. Toto ustanovení stanoví, že soudy vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování odvolacího správního orgánu. Jedná se o zákonné stanovení mezi soudního přezkumu vyplývající z role správního soudnictví jako až následné aposteriorní kontroly zákonnosti činnosti veřejné správy.

Ačkoliv zákon tuto skutečnost výslovně neuvádí, výjimkou z tohoto obecného pravidla by měly být věci spadající do přezkumu trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, pro které se uplatňuje princip plné jurisdikce. Záměrně neuvádíme přezkum správních deliktů, neboť ne každý správní delikt (např. bagatelní přestupek) si zaslouží garance vyžadované Úmluvou. Na druhou stranu je standardním přístupem českých soudů, že u správních deliktů jednotlivé garance poskytované Úmluvou poskytují plošně. Uvedený postup je pochopitelný, neboť hledání míry mezi správními delikty vyžadujícími naplnění těchto garancí a ostatními správními delikty by *ad hoc* v každém případě vyžadovalo posuzování např. v podobě naplnění Engelových kritérií. Takový postup by bezpochyby byl zatěžující a spíše přispíval k nežádoucímu stavu právní nejistoty.

úvahy vedly správní orgán k uložení pokuty v příslušné výši, a aby výše pokuty s ohledem na zvažovaná kritéria a zákonnou limitaci vyhověla podmínce přiměřenosti.“ In: rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, č.j. 6 As 39/2006-45.

⁴⁰⁷ „The effectiveness of judicial review a. If a tribunal finds that an administrative act is unlawful, it should have the powers necessary to redress the situation so that it is in accordance with the law. In particular, it should be competent at least to quash the administrative decision and if necessary to refer the case back to the administrative authority to take a new decision that complies with the judgment. It should also be competent to require of the administrative authority, where appropriate, the performance of a duty.“ In: Rada Evropy. Doporučení Výboru ministrů o soudním přezkoumávání správních úkonů, č. Rec(2004)20.

K dané problematice se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení: „(j)e-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času. Na tom nic nemění fakt, že by soud nenahrazoval svým výrokem správní rozhodnutí (s výjimkou moderace), ale na příznivější změnu zákona by reagoval prostým kasačním výrokem bez stopy výtky vůči správnímu orgánu I. a II. stupně, ovšem se závazným právním názorem k aplikaci a interpretaci hmotného práva na správním orgánem správně zjištěný (či soudem doplněný) skutkový stav. Důležité ovšem je, aby soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek.“⁴⁰⁸ Podobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6A 126/2002-27. Zde Nejvyšší správní soud dovedl, že povinnost použít pozdější pro pachatele příznivější právní úpravu mají v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny jak správní orgány, tak soudy: „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudně postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu [...]. Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka čl. 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak i v řízení správním.“⁴⁰⁹

V oblasti správního trestání tak dochází k prolamování pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 SŘS. Správní soudy tak rozhodují o skutkovém a právním stavu ke dni svého rozhodnutí, a to v návaznosti na požadavek čl. 6 Úmluvy a dále čl. 40 odst. 6 Listiny. ESLP k tomu dovozuje, že nezávislý a nestranný soud nesmí být vázán skutkovými zjištěními správního orgánu pro správné posouzení. To se projevuje jednak v aplikaci zmíněné obecné **zásady retroaktivity in mitius**, prostřednictvím které může z pozdější změny zákona žalobce profitovat.⁴¹⁰

Z pozdější změny právního stavu může profitovat žalobce i v případech, kdy správní orgán vycházel z **ustanovení, jež bylo následně shledáno Ústavním soudem jako protiústavní** za předpokladu, že protiústavnost platila již v době vydání napadeného rozhodnutí.⁴¹¹ Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud k tomu doplnil, že v takovém případě „soud nyní může v případě, že žaloba směřuje proti rozhodnutí o uložení sankce za správní delikty, upustit od trestu uloženého ve zjevně nepřiměřené výši, či jej snížit

⁴⁰⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č.j. 5 As 104/2013-46.

⁴⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č.j. 6 A 126/2002-29.

⁴¹⁰ K tomu blíže KÜHN, op. cit., s. 601.

⁴¹¹ Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2003, č.j. 7 A 146/2001-29 či rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, č.j. 7 A 48/2002-98.

v zákonem stanovených mezích.⁴¹², čímž na první pohled zavalil dojem, že moderační právo by mohlo být aplikováno i bez návrhu.

Ačkoliv v případě změny právní úpravy ve prospěch pachatele judikatura Nejvyššího správního soudu původně sama vybízela k automatické aplikaci moderačního práva, tak aktuální novější judikatura Nejvyššího správního soudu tento postup výslovně odmítá. V poslední době soudy naopak dovozují, že tato skutečnost nesmí být důvodem, aby soud moderoval sankci pro zjevnou nepřiměřenost, je-li stále uložena v mezích nové sazby. (viz blíže podkapitola 6.1.2).

Další výjimkou z jinak retrospektivního přezkumu správních rozhodnutí je označována nyní zkoumaná pravomoc soudu moderovat trest podle § 78 odst. 2 SŘS⁴¹³, při které soud může přihlížet k aktuální situaci přestupce, ať již z hlediska jeho osobních či majetkových poměrů, tak i z hlediska změny právního stavu, je-li pro pachatele výhodnější. Pokud Zdeněk Kühn uvádí, že moderace prolomuje pravidlo dané § 75 odst. 1 SŘS⁴¹⁴, tak jej prolomuje tak, že soud ve světle aktuálního stavu nejen moderoval trest, ale rovněž v jeho světle zkoumá podmínky samotné moderace v čele se zjevnou nepřiměřeností trestu.

V případě zmíněných důvodů, kdy by mělo docházet k prolomení § 75 odst. 1 SŘS, se nejedná nutně o konečný výčet. Tento závěr vyplývá z judikatury ESLP požadující, aby ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy byly vnitrostátní soudy skutečně nadány oprávněním zkoumat skutkový a právní stav ke dni svého rozhodnutí, a to nejenom při aplikaci moderačního práva. Jedná se přitom o realizaci požadavku zajištění principu úplné apelace v řízeních o trestních obviněních. Naproti tomu stojí zákonem stanovené omezení, kdy soudy mohou trest moderovat, mohou-li závěr o nepřiměřenosti trestu učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, případně jej mohou nepatrně dokazováním doplnit. Pokud správní soud v daném případě musí vycházet ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem a v případě postupu dle § 78 odst. 1 SŘS naopak nemůže přezkoumávat přiměřenost trestů vůbec, nedosahuje-li míry nezákonnosti, tak se české správní soudnictví potýká s vážnými nedostatky při plnění požadavků čl. 6 Úmluvy.

Naopak ve Francii je dnes princip plné jurisdikce nastaven značně široce, když v případech, kde má správní soud plnou jurisdikci, zkoumá zákonnost rozhodnutí, které mu bylo předloženo s ohledem na právní a skutkové okolnosti v době, kdy je vydán rozsudek (nikoli ve vztahu k době podání žaloby k soudnímu přezkumu, ani v době, kdy bylo přijato správní rozhodnutí).⁴¹⁵

⁴¹²Rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2004, č.j. 6 A 19/2002-38.

⁴¹³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 4. 2014, č.j. 6 As 104/2013-46.

⁴¹⁴ KÜHN, op. cit., s. 602.

⁴¹⁵Srovnej Conseil d'Etat. *Le juge administratif et les sanctions administratives*. [online] ze dne 9. 1. 2017 [cit. 30-12-2019]. Dostupná na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>, či rozsudek ESLP, Segame SA proti Francii, ze dne 7. 6. 2012, stížnost č. 4837/06.

5.6. Dokazování

Ustanovení § 78 odst. 2 SŘS umožňuje soudu moderovat trest, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním nikoliv v zásadních směrech doplnil. Správní soud je proto oprávněn zopakovat dokazování učiněné správním orgánem nebo jej dokonce doplnit dokazováním vlastním.

Narozdíl od jiných řízení před správními soudy, má být pro věci spadající pod čl. 6 Úmluvy dána výjimka, dle které soudy nerozhodují o skutkovém a právním stavu ke dni vydání napadaného rozhodnutí, ale ke dni vydání vlastního rozsudku (viz předchozí kapitola). Na postup při moderaci se dle výkladů soudů neaplikuje striktní zákaz přihlížení ke skutkovým novotám.⁴¹⁶ To se v judikatuře projevilo například v otázce zkoumání následných majetkových poměrů před soudem (blíže podkapitola 6.1.4). S přihlédnutím k názoru ESLP, resp. k separátnímu stanovisku soudců, jež shrnují mj. i dosavadní závěry ESLP tak: „(v) závislosti na okolnostech může soud věc postoupit k novému přezkumu správním orgánem nebo, pokud již byl dostatečně objasněn správný skutkový základ, případně vydat nové rozhodnutí ve věci samé. Podle druhého scénáře by soud opakoval zkoumání a posuzování důkazů.“⁴¹⁷ Z toho je zřejmá jistá kolize s § 78 odst. 2 SŘS, který odmítá doplnění dokazování v zásadním směru a rovněž nepředpokládá opakování dokazování soudy, při kterém by soudy mohly dojít k jinému závěru.

Soud je naopak při moderaci omezen podmínkou, že může moderovat pouze, může-li vycházet se skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán. V opačném případě není úlohou správního soudu rozhodovat o zcela novém zjištěném skutkovém stavu, na základě kterého určí i novou sankci namísto správního orgánu, ale měl by postupovat ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) SŘS a věc vrátit k dalšímu řízení zpět do rukou správního orgánu a zavázat jej právním názorem.

Pokud soud opakuje dokazování provedené správním orgánem, neměl by být správně vázán předchozím hodnocením důkazů správním orgánem, ale může dospět ke zcela jinému posouzení skutkového stavu. K tomu Nejvyšší správní soud odkázal na § 95 odst. 2 o.s.ř. a dovedil, že by návrh na moderaci nebyl „zřejmě připuštěn jen tehdy, pokud by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o něm“.⁴¹⁸ Tento závěr tak diskvalifikuje moderační právo v těch případech, kdy byl správními orgány

⁴¹⁶ Tento požadavek vyplývající ze zákona, zdůraznil Nejvyšší správní soud ve své judikatuře: „Z citovaného ustanovení vyplývá, že pro soud není rozhodující, zda po vydání napadeného rozhodnutí došlo ke změnám právní úpravy nebo skutkových okolností. Předmětné ustanovení však nebrání tomu, aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jež ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval.“ In: rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č.j. 4 As 141/2013-28.

⁴¹⁷ Rada Evropy / Evropský soud pro lidská práva. Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část), 2013, s. 21. Dostupný na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf.

⁴¹⁸ Rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004-82, a ze dne 19. 5. 2006, č.j. 7 As 14/2005 – 70.

nesprávně vyhodnocen skutkový stav, na základě kterého následně nemohly správně dospět ani k uložení přiměřeného trestu. V takových případech je tak dána imanentní odpovědnost správních soudů napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost.

Vlastní rozsah doplnění dokazování prováděného soudem při moderaci je navíc omezen zmíněným zákonným kritériem „*nikoliv v zásadním směru*“. Jedná se o neurčitý právní pojem, který bude vždy závislý na okolnostech každého jedinečného případu a na výkladu soudu. Pokud soud nazná, že je potřeba doplnit dokazování v širším rozsahu, soud bude postupovat ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) SŘS pro vady řízení, popřípadě pro nezákonnost, neboť nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a ke kterým je potřeba z hlediska naplnění principu proporcionality přihlídnout. Důvodem tohoto omezení je, že k postihu je zásadně na základě nově zjištěného stavu věci příslušný v první řadě správní orgán, nikoliv soud, jinak by již mohlo dle požadavku dělby moci docházet k nežádoucí intervenci soudů do činnosti moci výkonné. Naopak v jednodušších případech, kde soud nemusí posuzovat v rámci doplněného dokazování jiný skutkový stav, než jak byl zjištěn správním orgánem, má právo uložený trest moderovat.

Obdobně na Slovensku se soudy zásadně nepovažují za „soudy skutkové“,⁴¹⁹ neopakují, ani nedoplňují dokazování. Ve vztahu ke správnímu trestání dochází nicméně k výjimce, podle které správní soud není vázán skutkovým a právním stavem zjištěným správním orgánem, a to dle § 120 SSP právě pro oblast správního trestání, a to při soudním přezkumu trestů za trestní obvinění ve smyslu Úmluvy. Tato skutečnost má vliv i na moderační právo soudu.⁴²⁰ Soud tak skutkový stav ověřuje sám před vlastním rozhodnutím ve věci, a to buď na základě zjištění, ze kterých vycházel správní orgán, anebo na základě opětovného provedení hodnocení důkazů, které již provedl i správní orgán. Důvod, pro který soud vychází ze skutkových zjištění správního orgánu, by měl v takovém případě vyplývat z důvodové části jeho rozhodnutí. Tato skutková zjištění musí vyplývat z logického hodnocení těch důkazů, které vykonal správní orgán, jako by je soud vykonal sám. Právě z tohoto důvodu plná jurisdikce správního soudu nemusí znamenat vykonávání nových důkazů, avšak podstatné je nové zjištění a vyhodnocení skutkového stavu.

5.7. Soudní uvážení a odůvodnění rozsahu moderace trestu

Z hlediska soudního uvážení je první otázkou, která se nabízí, zda moderační právo je skutečně oprávněním soudu nebo i jeho povinností, jsou-li pro jeho aplikaci splněny zákonem předvídané podmínky. P. Mates k tomuto uvádí, že posouzení, zda soud využije

⁴¹⁹ „*Súd v rámci súdneho prieskumu (...) nie je súdom skutkovým a nevykonáva dôkazy ako v sporovom konaní a pokiaľ aj vykonáva dôkazy, tieto vykonáva v prípade nevyhnutnosti preskúmania napadnutého rozhodnutia.*“ In: rozsudek Najvyššieho súdu SR ze dne 16. 11. 2016, sp.zn. 1So/9/2015. Dostupný na: <http://merit.slv.cz/1So/9/2015>.

⁴²⁰ Dalšími případy jsou například žaloby proti nečinnosti, žaloby proti jinému zásahu, a další. Srovnej BARICOVÁ, FEČÍK, ŠTEVČEK, FILOVÁ a kol. op. cit., s. 21.

moderačního práva či nikoliv, je věcí jeho vlastní diskrece.⁴²¹ Na druhou stranu je potřeba zdůraznit, že obdobně jako je tomu v případě správních orgánů, tak i správní soudy jako garanti zákonnosti by se měly zdržet libovůle. Na moderaci je potřeba nahlížet optikou významu tohoto institutu zdůrazňující veřejný zájem na přístup obviněného k nezávislému a nestrannému soudu ve všech skutkových i právních otázkách a požadavku na rychlost projednání, jež ve svém důsledku mají zabezpečit efektivitu rozhodování v oblasti správního trestání a zdůraznit s tím spojené právo na spravedlivý proces.

Druhá otázka směřuje k hledání vlastních hranic soudního uvážení o přiměřeném trestu a rozsah jeho odůvodnění. Konečně největším nepřítelem pro krajské soudy moderující trest je z hlediska jejich následného přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu jejich vlastní odůvodnění rozsudku. Krajské soudy se již naučily, že nepostačuje pouze konstatování, že byly nebo nebyly shledány důvody pro moderaci bez dalšího odůvodnění, což jim bývalo Nejvyšším správním soudem vytýkáno.⁴²² Soudy musí bezpodmínečně své rozhodnutí patřičně zdůvodnit a v případě aplikace moderace zejména odůvodnit závěr o naplnění kritéria zjevné nepřiměřenosti trestu.

Při úvaze soudu o nové výši trestu, resp. jeho upuštění, je soud vázán ve smyslu § 65 odst. 3 SŘS a § 78 odst. 2 SŘS zákonem dovolenými mezemi pro stanovení takového trestu. Správní soud nemůže jít *contra legem*, ale i on je vázán zákonem stanovenými mezemi správního uvážení. Úvaha soudu o přiměřeném trestu by měla být přezkoumatelná a neměla by trpět nedostatkem odůvodnění. Na druhou stranu vyvstává otázka, do jaké míry by se soud měl detailně zabývat nejen důvody moderace, ale i odůvodněním způsobu a míry aplikovaného snížení trestu či jeho upuštění.

I k tomuto se vyjádřil P. Mates, který uvádí, že to „o kolik soud sankce sníží, či zda od ní vůbec upustí je opět věcí soudní úvahy, při níž by se soud měl řídit zásadou, že ve shodných případech má být postupováno stejně, a to na základě racionálních, logických a nediskriminačních kritérií.“⁴²³ Soud je obdobně jako správní orgán vázán zákonem a může rozhodovat pouze v jeho mezích. Právní úprava spojená s přijetím a účinností přestupkového zákona přitom zahrnula do zákona nové zákonné podmínky ukládání trestů mající vliv na správní uvážení. Tyto změny přinesly výzvu nejen ve vztahu k požadavkům na zákonné a přiměřené trestání ze strany správních orgánů, ale i jejich následnou kontrolu soudu (viz kapitola 7).

Je na soudu, aby se s důvody moderace vypořádal a alespoň v základním rámci uvedl rozhodné skutkové okolnosti. Nelze po něm požadovat detailní nový rozbor veškerých okolností vztahující se k nové výši uloženého trestu, obzvláště přepokládá-li zákon, že soud vychází ze skutkového stavu, ze kterého vyšel správní orgán a který nikoliv v zásadním směru soud dokazováním doplnil. Na druhé straně by se soudy měly

⁴²¹ MATES, P, 2012, op. cit. s. 598-600.

⁴²² Srovnej např. rozsudky NSS ze dne 19. 3. 2008, č.j. 9 Afs 123/2007-69 a ze dne 25. 3. 2009, č.j. 6 As 41/2008-157.

⁴²³ MATES, 2013, op. cit., s. 109.

distancovat při rozhodování o moderaci od všeho, co by mohlo ohrozit legitimitu nového výroku a rovněž nezneužívat moderační oprávnění k vlastním politickým závěrům.

Konečně ani ve Francii Conseil d'Etat neodůvodňuje úvahu o snížení doby zákazu činnosti ani snížení peněžitého trestu detailně, ale vypořádává se s nosnými důvody rozhodnutí.⁴²⁴ Bez povšimnutí nezůstává ani to, že celé rozhodnutí tohoto soudu ve srovnání s běžnými rozsudky českého Nejvyššího správního soudu, má rozsah přibližně okolo 4 stran, a i přesto má tento soud ve Francii vysokou míru autority a nerozporovatelnosti. Důvodem je mj. zvyšující se ochrana vůči jednotlivcům na úkor státu a nově i možnost přezkoumávání přiměřenosti trestů.

Při rozhodování o snížení trestu za správní delikt podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nemůže soud s ohledem na zásadu *iudex ne eat ultra petita partium* snížit trest pod částku navrženou v žalobě.⁴²⁵ To platí konečně obdobně i v portugalské právní úpravě, dle které „(v)ýrok nesmí uložit jiné množství nebo odlišné objekty než ty, o který je žádáno, ale pokud neexistují skutečnosti, které by prokázaly předmět nebo množství, soud nařídí, co má být transparentně zváženo bez vlastního okamžitého odsouzení v části, která je již zrušena.“⁴²⁶

V rámci uvážení o konkrétní výměře i podobě spravedlivého a přiměřeného trestu je soud vázán tím, co je „v mezích zákonem dovolených“. To se v minulosti projevilo například v případech, kdy správní soudy odmítaly trest moderovat v případech, kde jim zákonem výslovně neumožňoval od trestu upustit (blíže viz podkapitola 5.8.1). Správní soudy s odkazem na demonstrativní výčty v zákonem samy mohou přihlížet i k jiným než v zákoně stanoveným kritériím. Jedním z takových kritérií, které vyšlo z ústavněgarantovaného zákazu ukládání likvidačních pokut, je požadavek individualizace ke zjištěným majetkovým poměrům obviněného (blíže podkapitola 6.1.4. a 6.1.5.)

Požadavky na odůvodnění rozsahu soudem uplatněné moderace rovněž nejsou zcela vyjasněny, mj. i proto, že nespočet rozhodnutí krajských soudů, které trest moderovaly, následně Nejvyšší správní soud zrušil. Nemůžeme přihlídnout ani k uvolněným požadavkům na odůvodnění nízkých uložených trestů v případě správních orgánů, u kterých Nejvyšší správní soud v publikované právní větě konstatoval, že „(z)a stavu, kdy byly (...) shledány nedůvodné námitky přestupce proti výroku o vině a přestupci byla správním orgánem uložena v nejnižší možné výměře sankce, od níž nelze upustit, nemůže mít neodůvodnění výše uložené sankce správním orgánem za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jako celku [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“⁴²⁷

⁴²⁴Rozhodnutí CE, ze dne 15. 3. 2006, stížnost č. 276370, dostupné ve sbírce Lebon. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008255483>

⁴²⁵ Rozsudek KS v Praze ze dne 4. 9.2015, č.j. 46 A 119/2013 – 42.

⁴²⁶ V originále „A sentença não pode condenar em quantidade superior ou em objeto diverso do que se pedir, mas, se não houver elementos para fixar o objeto ou a quantidade, o tribunal condena no que vier a ser liquidado, sem prejuízo de condenação imediata na parte que já seja líquida.“ In: artigo 95 odst 2, Código de processo nos tribunais administrativos Law no. 15/2002 of 22 February 2002.

⁴²⁷ Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2014, č.j. 5 As 36/2014 – 21.

Nelze souhlasit s názorem, že by soudy nemusely odůvodňovat jimi uložené moderované tresty, naopak rovněž správní orgány by měly mít možnost znát důvody, proč jimi uložený trest je shledán jako nepřiměřený a jaké okolnosti byly soudem následně zohledněny při hledání přiměřené výše. Tyto okolnosti by přitom měly korespondovat s novým uloženým trestem a úvahy o něm by měly být přezkoumatelné.

5.8. Podoby rozhodnutí o návrhu na moderaci a výrok

V případě, že soud nazná, že byly splněny zákonem stanovené podmínky pro aplikaci moderačního práva, přichází na řadu výše uvedené soudní uvážení o přiměřeném trestu a jeho následné promítnutí do výrokové části rozsudku. Soudu jsou ze zákona dány dvě možnosti, a to trest snížit v mezích zákonem dovolených nebo od trestu upustit. Jak v případě upuštění od trestu, tak i v případě jeho snížení lze nový trest označit již jako trest soudní.

V případě moderačního práva jde o zásadní výjimku, kdy výrok soudního rozsudku nahrazuje výrok správního rozhodnutí.⁴²⁸ Soudy v rámci moderace ponechávají původní rozhodnutí ve zbylém rozsahu v účinnosti, ale svým rozsudkem nahrazují výrok správního orgánu o trestu výrokem svým vlastním. „*Výrokem, jímž soud sankci sníží nebo od ní upustí, není zpochybňován závěr správního orgánu o tom, že pachatel správního deliktu porušil zákon.*“⁴²⁹ Z pohledu trestu se soud při aplikaci moderačního práva chová, jako by byl sám správním orgánem a svým rozhodnutím mění nově závazný výrok o správním trestu.⁴³⁰

Vykonatelnost rozhodnutí je vždy založena na vykonatelném exekučním titulu, kterým je v případě moderovaného správního trestu původní správní rozhodnutí v části výroku o vině a nákladech řízení a společně s ním soudní rozsudek v novém výroku o trestu. Neméně zajímavým poznatkem může být odpověď, k jakému datu moderační výrok nahrazuje výrok správního rozhodnutí, resp. zda je to zpětně ke dni právní moci správního rozhodnutí, či ke dni právní moci soudního rozhodnutí. V případě konstatované nezákonnosti má zrušující rozsudek vždy účinky *ex tunc*. Na druhou stranu v případě moderace nedochází ke konstatování nezákonnosti správního rozhodnutí, ale pouze k nepřiměřenosti výroku o trestu, přičemž, jak si ukážeme dále v práci, důvodem mohou být poměry obviněného či následně zjištěné další okolnosti. Hledání odpovědi na tuto otázku přitom může mít vliv na již probíhající exekuční řízení ve vztahu k uložené pokutě. V prvním případě by exekuční řízení včetně nákladů nebylo vedeno oprávněně, v druhém případě by obviněný mohl profitovat z neoprávněně uhrazené částky či naopak po dobu soudního řízení nesl například veškeré náklady a rizika exekuce, ačkoliv se ve své podstatě důvodně domáhal ochrany před soudem. V daném případě není možné přihlídnout ani k rozhodnutím obecných soudů, neboť v jejich případě moderačnímu

⁴²⁸Soud původní rozhodnutí neruší jako celek, pouze ruší výrok o sankci, který samostatným soudním výrokem upraví. Srov. KÜHN, op. cit., s. 650, obdobně MATES, 2013, op. cit., s. 108.

⁴²⁹ Srovnej MATES, 2013, op. cit., s. 108.

⁴³⁰ Obdobně VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, N. *Soudní řád správní*. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 156, či rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-41.

výroku nepředchází právní moc u rozhodnutí ukládající trest. Z mého pohledu by návrhatele moderačního práva měl mít stejné postavení jako žalobce, jehož rozhodnutí je zrušeno například z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu, které správní orgán v dalším řízení doplní.

Nejvyšší správní soud dále připomíná, že rozsudek správního soudu připouštějící moderaci má obsahovat jednak samotný výrok, kterým soud trest moderuje, a druhý výrok, kterým se žaloba ve zbytku jako bezdůvodná zamítá.⁴³¹ Nejvyšší správní soud tímto reagoval na skutečnost, že podoby výroků správních soudů v případě žalob navrhuje jak zrušení správního rozhodnutí, tak moderaci se napříč krajskými soudy lišily.⁴³² V odkazovaném případě Městský soud v Praze v druhém výroku neuváděl, že žaloba se zamítá „ve zbytku“, tudíž si výroky mohly formálně odporovat. Nejvyšší správní soud správně dovozuje, že aplikací moderačního práva správní soud fakticky částečně vyhovuje žalobě, proto ji nemůže ve výroku zamítnout jako celek. Tento závěr má vliv i na otázku náhrady nákladů řízení (blíže viz podkapitola 5.9).

Konečně v případě návrhu na moderaci u opatření, které dle posouzení soudu nebude správním trestem za správní delikt ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS, tedy u kterého z uvedeného důvodu není vůbec přípustná moderace, by se návrh na moderaci dokonce měl **odmítnout** samostatným výrokem.⁴³³ Neshledá-li soud žalobu důvodnou a současně výši trestu zjevně nepřiměřenou, zamítne žalobu jediným výrokem „žaloba se zamítá“. Je však povinen se s každým návrhem obsaženým v žalobním petitu vypořádat v odůvodnění svého rozsudku.⁴³⁴

Z hlediska vázanosti soudu návrhem výroku učiněného žalobcem se standardně uvádí, že: „*soudy rozhodující ve správním soudnictví jsou vázány návrhem výroku rozsudku, což znamená, že zásadně mohou rozhodnout toliko o tom, čeho se žalobce v návrhu výroku rozsudku dovolává.*“⁴³⁵ Tato neměnitelná vázanost by ovšem v praxi u moderace činila obtíže zejména, pokud by uložený trest byl skutečně zjevně nepřiměřený, ale soud by z důvodu vázanosti návrhem výroku nemohl stanovit trest přiměřený, či by musel návrh na moderaci zamítnout.

Krajské soudy nejsou v případě moderačního práva zcela vázány návrhem výroku rozsudku formulovaným žalobcem. „*Povinnost stanovená v § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. má vést žalobce k jednoznačnému vyjádření, čeho se v řízení domáhá. (...) Podoba respektive formulace výroků rozhodnutí ve správním soudnictví není ponechána na vůli účastníků, možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí, stanoví taxativně soudní řád správní. Vzhledem k povaze řízení je možno konstatovat, že podáním žaloby žalobce vždy*

⁴³¹ Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č.j. 7 AS 264/2018-36.

⁴³² „*Výrok I. Žaloba na zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24.3.2011, č.j. DSH/3927/11, se zamítá. Výrok II. Žaloba na upuštění od trestu za správní delikt se zamítá.*“ Srov. rozsudek KS v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č.j. 17 A 33/2011-117.

⁴³³ Srovnej rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2019, č.j. 6 Azs 149/2019 – 42.

⁴³⁴ Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, č.j. 8 As 34/2013-38.

⁴³⁵ Vázanost soudu žalobním petitem zdůraznil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č.j. 7 Aps 2/2009 – 197.

poukazuje na nedostatky rozhodnutí správního orgánu či řízení jemu předcházejícího a prostřednictvím žaloby se domáhá naprawy. Pokud srozumitelně uvede žalobní důvody, což se v projednávané věci stalo (viz výše), soud je povinen posoudit důvodnost těchto žalobních bodů a není oprávněn se omezit pouze na důvodnost doslovné formulace návrhu výroku rozhodnutí. Opačný postup by se zvláště v oblasti ukládání trestu jevil za zcela formalistický, popírající princip materiálního právního státu, jakož i samotné poslání soudnictví (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003 – 56).“⁴³⁶

Jedná se o bezpochyby praktické řešení toho, aby soud nebyl formalizovaně omezen rozhodnout o moderačním návrhu, shledal-li by skutečně důvody pro moderaci v podobě snížení trestu, akorát v menší než žalobcem požadované míře. Na druhou stranu, jak již bylo poukazováno, soud nemůže překročit návrh žalobce a moderovat více, než žalobce navrhnul.⁴³⁷

Ve vztahu ke konkrétní podobě výroků při moderaci by krajské soudy měly postupovat zásadně unifikovaně. Vlastní podoby výroků krajských soudů, kterými je vyhověno moderaci, se přitom nezřídka liší. Rovněž obecné soudy při moderaci pořádkových pokut využívají zcela odlišné vyjádření výroku, kde uvádí „*odvolání je důvodné ... pořádková pokuta výši 5 000 Kč neukládá a akciová společnost není povinna zaplatit České republice na účet KS v Ústí nad Labem částku ve výši 5 000 Kč*“.⁴³⁸

V jiném případě Vrchní soud v Praze uvedl ve výroku: „*Usnesení soudu prvního stupně mění jen tak, že výše uložené pořádkové pokuty společnosti činí 5 000 Kč; jinak se potvrzuje.*“

K návrhům vhodných podob výroků se podíváme v další části práce.

5.8.1. Upuštění od trestu

Moderační výrok o upuštění od trestu co do důsledku fakticky znamená zrušení správním orgánem uložený trest při současném ponechání výroku o vině.⁴³⁹

Pro možnost moderace formou upuštění od trestu měla zásadní vliv soudní praxe dlouhodobě odmítající od trestu upustit v rámci moderace, pokud zákonná právní úprava výslovně toto upuštění nepřipouštěla.⁴⁴⁰ Dle P. Matese v tomto případě mohou soudy

⁴³⁶ „*Přípustné je proto domáhat se zrušení napadeného výroku (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1 s. ř. s.), případně i výroku rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), vyslovení nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), upuštění od trestu za správní delikt nebo snížení takového trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).*“ In: Rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 As 7/2008 – 55.

⁴³⁷ Blíže rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č.j. 17 A 22/2011 – 45.

⁴³⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 5. 2017, sp.zn. 7 Cmo 309/2016.

⁴³⁹ Tento pojem použil ve vztahu k moderačnímu právu rovněž i MATES, 2013, op. cit., s. 73.

⁴⁴⁰ Srovnej rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č.j. 6 As 48/2007-58, či rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 46/2008-50.

sankci „zrušit nebo ji snížit, ale nikoliv od ní upustit. Pokud by tak učinily, stavěly by se nad zákon.“⁴⁴¹

Dle mého názoru, uvedené poznatky, ačkoliv jsou bezpochyby věcné, omezovaly nepřiměřeně pravomoc soudů moderovat, neboť tyto soudy byly k upuštění od trestu zmocněny již samotným § 78 odst. 2 SŘS. Zejména pro oblast jiných správních deliktů moderace upuštěním byla významně omezena právě z důvodu nedostatečné právní úpravy, kde jakákoliv kritéria ukládání sankcí často chyběla. Uvedená skutečnost přitom byla chybou na straně zákonodárce potažmo státu, a i přes to soudy odmítaly svoje zvláštní zákonné oprávnění svěřené jim zákonodárcem v § 78 odst. 2 SŘS aplikovat. Lze souhlasit, že v případech, kde zákonodárce stanovil nenulovou dolní hranici sazby, by soudy skutečně rozhodovaly nad rámec zákona, pokud by od trestu upustily. Nicméně tam, kde dolní hranice sazby byla nulová, postrádám legitimní důvod odmítání upuštění – mohl-li soud snížit pokutu na symbolickou 1 Kč. Jedná se tak o jiný možný výklad tohoto ustanovení a zejména dovětku moderace „v mezích zákonem dovolených“ ve světle umožnění co nejširšího přístupu obviněného k soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

S účinností od 1. 7. 2017 PZ toto dilema vyřešil, kdy v zákoně v § 42 a § 43 PZ obecně pro oblast přestupků umožnil upuštění od trestu a tím i rozšířil pravomoc soudů. Zákon nově umožňuje správním orgánům, potažmo tedy i správním soudům, upustit od správního trestu dle § 43 PZ. Dále je v § 42 PZ správním orgánům nově umožněno podmíněné upuštění od uložení správního trestu. V takovém případě se nabízí zcela hypotetická otázka, zda správní soudy nově nemohou dle § 78 odst. 2 SŘS moderovat trest „podmíněným upuštěním“. V reakci na tuto otázku se obávám, že nikoliv, neboť konkrétní podoby soudních výroků jsou pevně upraveny v § 78 SŘS a soud se od nich nemůže odchýlit. Zákonodárce s přijetím PZ tento možný postup nezohlednil v SŘS, což je škoda.

Jak již bylo uvedeno, konkrétní podoby výroků správních soudů moderujících správní trest se nezřídka liší, a i přes skutečnost, že správní moderaci zákon umožňuje již 17 let, soudní praxe přesto není zcela jednotná, přičemž ve většině případů se jedná nejčastěji jen o otázku volby slovosledu, nemající vliv na správnost výroku⁴⁴². Soudy by přitom měly směřovat k unifikaci.⁴⁴³

⁴⁴¹ Pavel Mates dále odkazuje na rozsudky NSS č.j. 9 As 76/2010-91 a č.j. 5 As 46-2008-50. Obdobně DIENSTBIER, F. In: FRUMAROVÁ a kol., op. cit., s. 212.

⁴⁴² Srovnej v soudní praxi užití výroky 1) „Soud upouští od pokuty uložené žalobci rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 18. 8. 2015 č.j. ČÍŽP/49/[online]/SR01/1507412.003/15/VJK ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 12. 2015 č.j. 1804/580/15,72091/ENV“ contra 2) „Od pokuty uložené žalobci rozhodnutím Celního úřadu pro Jihomoravský kraj ze dne 22. 10. 2015, č.j. 52498-4/2015-530000-11, sp.zn. 52498/2015-530000-12, ve spojení s rozhodnutím Generálního ředitelství cel ze dne 7. 1. 2016, č.j. 1127/2016-900000- 304.1, sp.zn. 52498/2015-530000-12, se upouští.“

⁴⁴³ Vzorovým zněním výroku o upuštění trestu může být následující podoba:

„Od pokuty uložené žalobci rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne ..., č.j., ve spojení s rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne, **se upouští.**“

„Od zákazu činnosti a od pokuty uložené žalobci rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne ..., č.j., ve spojení s rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne ..., **se upouští.**“

5.8.2. Snížení trestu v mezích zákonem dovolených

V případě návrhu moderace formou snížení trestu může být otázkou, jak má soud postupovat v případě, kdy shledá důvody pro jeho snížení ve větší míře, než je navrženo. Z hlediska subsidiarity správního soudnictví soud nemůže překročit žalobní návrh, tudíž pokud by žalobce navrhoval snížení uloženého trestu, nemůže soud rozhodnout o nižším trestu ani o jeho upuštění. Tím by byla porušena rovnost stran a překročení dispozičního oprávnění žalobce.

V takovém případě se na první pohled jeví pro žalobce nejvhodnější navrhnout výlučně upuštění od uložení pokuty, které je svojí povahou snížením původní výše na nulu, kdy si soud podle úvahy o přiměřeném trestu sám zvolí snížení trestu v té míře, ve které shledává trest přiměřeným. S odkazem na současnou rozhodovací praxi správních soudů v otázce náhrady nákladů řízení při moderaci, kdy je soudy stejně zásadně nepřiznávají, lze tento postup žalobcům doporučit.

Pokud by soudy postupovaly správně v otázce náhrady nákladů řízení (bližší viz podkapitola 5.9), pak by pro ně adekvátnost návrhu na moderaci trestu měla smysl. Přehnaným návrhem by žalobce riskoval snížení poměru jeho úspěchu na věci, a tím by mohlo dojít ke snížení nákladů, či dokonce by se o ně mohl připravit.⁴⁴⁴

Vzorem může být mj. samotný výrok Nejvyššího správního soudu ,který sám v minulosti moderoval a rozhod tak, že „*I. Pokuta uložená žalobci ve výši 100 000 Kč se snižuje a ukládá ve výši 30 000 Kč; v ostatním se žaloba zamítá.*“⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Vzorovým zněním výroku o snížení správního trestu může být následující podoba:

„*Pokuta uložená žalobci rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne ..., č.j., ve spojení s rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne, se snižuje a částku ...*

„*Zákaz činnosti uložený žalobci rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne ..., č.j., ve spojení s rozhodnutím ... (správního orgánu) ze dne ..., se snižuje na ...měsíce/rok.*“

⁴⁴⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 18. 3. 2004, č.j. 6 A 10/2000-62.

5.9. Náhrada nákladů soudního řízení při aplikaci moderace

V případech, kdy žalobce bude se svým návrhem na uplatnění moderačního práva úspěšný a správní soud přistoupí k aplikaci tohoto institutu, je otázkou, jaký tento postup bude mít vliv na náhradu nákladů v soudním řízení.

Soudní řád správní upravuje náklady řízení ve správním soudnictví v § 57 až § 59 SŘS a náhradu nákladů řízení v § 60 až § 61 SŘS. Nicméně z uvedených ustanovení výslovně nevyplývá, jak má soud rozhodnout o nákladech řízení pro případ rozhodnutí o upuštění nebo snížení správního trestu, resp. jak má soud posuzovat úspěch ve věci v případě eventuálního petitu.

Jako první se nabízí otázka, zda lze žalobce považovat za plně úspěšného ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 SŘS⁴⁴⁶ s plným právem na náhradu nákladů řízení, pokud jeho návrh na zrušení napadeného rozhodnutí sice nebyl ze strany soudu kvitován z důvodů upravených v § 78 odst. 1 SŘS, ale i přesto dal soud žalobci za pravdu, že uložený správní trest byl ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Či zda správní soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení má využít některou z modifikací rozložení náhrady nákladů řízení, jež mu nabízí soudní řád správní, zejména § 60 odst. 7 SŘS⁴⁴⁷ a § 60 odst. 8 SŘS. Ze soudní praxe je přitom patrné, že krajské soudy převážně náhradu nákladů řízení žalobcům při moderaci trestu nepřiznávají.⁴⁴⁸ Nicméně je třeba konstatovat, že se vyskytují výjimky, resp. správní soudy nerozhodují jednotně.⁴⁴⁹

Z pohledu úspěšnosti by bezpochyby měl hrát roli uplatněný žalobní návrh. Žalobce se může domáhat ve své žalobě uplatnění moderačního práva buď samostatně, nebo může návrh na moderaci podat *in eventum* (formou tzv. eventuálního petitu) pro případ, že by s návrhem na zrušení správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS nebyl před soudem úspěšný. V případě, kdy jsou uplatněny oba tyto návrhy eventuálně, soud nejdříve zkoumá důvody pro zrušení rozhodnutí. Až poté, neshledá-li důvody pro zrušení správního rozhodnutí, zabývá se návrhem na moderaci. V případě, že soud vyhoví žalobci a přistoupí ke zrušení rozhodnutí, pak se již moderačním návrhem zabývat nemusí a standardně je žalobce považován za plně úspěšného ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 SŘS.

⁴⁴⁶ Dle tohoto ustanovení platí, že: „(n)estano-ví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. **Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.**“

⁴⁴⁷ Dle tohoto ustanovení platí, že: „(j)sou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.“

⁴⁴⁸ Srovnej například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 6. 2019, č.j. 29 Af 96/2016-225, rozsudek KS v Ostravě ze dne 15. 5. 2019, č.j. 25 Af 26/2018 – 60, rozsudek KS v Brně ze dne 30. 1. 2018, č.j. 29 Af 112/2015-53 a další.

⁴⁴⁹ Srovnej např. rozsudek KS v Praze ze dne 4. 9. 2015, č.j. 46 A 119/2013 – 42. Nárok žalobce na náhradu nákladů při moderaci zastává i některá odborná literatura. Srovnej SOCHOROVÁ, V. Komentář k § 78 SŘS. In. BLAŽEK, JIRÁSEK, MOLEK a kol., op. cit. Dostupné v právním informačním systému na: <https://www.beck-online.cz/>.

Vzhledem k tomu, že moderační právo bývá nejčastěji navrhováno jako eventuální petit, zaměříme se na posouzení úspěšnosti v případě rozhodnutí o eventuálním petitu. Na první pohled by se přitom mohlo jevit, že z hlediska úspěšnosti pouze u eventuálního petitu byl žalobce co do petitu primárního ve své podstatě neúspěšný. Otázkou by zůstávalo, zda se tento neúspěch má promítnout do práva na náhradu nákladů řízení, a pokud ano, v jakém rozsahu. Autorka se přitom domnívá, že aktuální četná rozhodovací praxe soudů, kdy soudy u eventuálního petitu nepřiznávají náhradu nákladů řízení vůbec, není v souladu s platnou právní úpravou a z toho důvodu ji nelze shledat jako uspokojivou. Autorka přitom vychází ze závěru, že pokud se žalobce důvodně domáhá posouzení, že uložený trest je zjevně nepřiměřený, pak by měl být posouzen minimálně jako částečně úspěšný, neboť své právo hájil před soudem důvodně.

Česká odborná literatura vztahující se k moderačnímu právu ve správním soudnictví je v této otázce více než strohá a ani správní soudy po 15 letech od účinnosti soudního řádu správního nepostupují v této otázce jednotně. V takovém případě se nabízí inspirace k ověření odpovědi na výše nastíněné otázky v bohaté judikatuře a literatuře týkající se nákladů řízení při rozhodování o eventuálních petitech v civilním řízení.

Odborná literatura k soukromoprávní větvi u této problematice uvádí, že: „v případě žaloby s eventuálním petitem má ve věci plný úspěch žalobce tehdy, jestliže soud uznal v plném rozsahu za opodstatněný eventuální petit (popřípadě jen některý z eventuálních petitů), i když nevyhověl žalobě v jejím primárním petitu (popřípadě v některém z eventuálních petitů), a žalovaný jen tehdy, jestliže soud nevyhověl žalobě ani v primárním petitu, ani v žádném z eventuálních petitů.“⁴⁵⁰ Není přitom podstatné zda se jednalo o podání formou alternativního nebo eventuálního petitu. Mimo jiné důvodem pro výjimku ze zásady úspěchu by dle ustálené civilní soudní praxe nemělo být podstatné ani to, zda je protistrana aktivní (žalobě se brání), nebo pasivní.

Uvedené závěry přitom navazují na judikaturu Ústavního soudu týkající se eventuálních petitů, ve které Ústavní soud ve svých nálezech zdůrazňoval v oblasti civilního řízení i hrozící zásah do práva na majetek účastníka v případě nesprávného posouzení práva na náhradu nákladů řízení. „Dotčená ustanovení občanského soudního řádu mají být v každém jednotlivém občanskoprávním procesu interpretována způsobem, který nezkrátí ústavní procesní práva účastníků sporu. Tato ustanovení nelze vykládat formalisticky, neboť usnesením o náhradě nákladů řízení se konstruuje vynutitelný peněžitý závazek, o který se zmenšuje majetek účastníka řízení.“⁴⁵¹

Je tedy zřejmé, že pro civilní soudnictví platí, že je-li žalobci plně vyhověno v případě eventuálního petitu, posuzuje se věc tak, že svou podanou žalobou hájil svá práva před soudem důvodně, a proto mu rovněž vzniká nárok na náhradu nákladů řízení. Na této skutečnosti nic nemění ani to, nevyhověl-li mu soud co do návrhu primárního.

⁴⁵⁰ SVOBODA, K.; SMOLÍK, P.; LEVÝ, J.; ŠÍNOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 601 – 605 nebo DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 973 – 981.

⁴⁵¹ Např. usnesení ÚS ze dne 11. 2. 2014, sp.zn. IV.ÚS 2958/13.

Ve správním soudnictví je eventuální petit využíváný právě při návrhu na moderaci, přičemž odborná literatura⁴⁵² v této věci navazující na judikaturu Nejvyššího správního soudu dochází k závěru, že v případě moderační je napadené rozhodnutí co do své podstaty zákonným rozhodnutím, pouze se jedná o mimořádný případ, kdy je nutné trest zmírnit. Z tohoto úhlu pohledu pak žalovaný správní orgán obhájil zákonnost svého rozhodnutí a nemůže být proto neúspěšný. Soudy pak ovlivněné tímto přístupem nemají tendence přiznávat žalobcům právo na náhradu nákladů řízení, ačkoliv úspěch ve věci v případě eventuálního petitu vychází ze stejných teoretickoprávních základů a z tohoto úhlu pohledu se nejeví důvodné, aby se správní soudy v rozporu s potřebnou právní jistotou odklonily od obdobné právní úpravy.⁴⁵³ Tento požadavek by přitom měl vyplývat mj. z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu.

Převažující praxe správních soudů ukazuje, že náhrada nákladů řízení není přiznávána, aniž by byl tento postup přijatelně zdůvodněn.⁴⁵⁴ Odůvodnění náhrady nákladů řízení v konkrétních případech se nezdá vyznačovat i nejistotou správních soudů, jak mají rozhodovat. Konkrétně Krajský soud v Brně, který přistoupil k upuštění od správního trestu rozhodl o nákladech řízení ve smyslu § 60 odst. 1 SŘS tak, že žádná ze stran nemá právo na náhradu nákladů. Krajský soud přitom tento svůj závěr odůvodnil tím, že: „žalobce byl v řízení úspěšný pouze částečně, a to ve své argumentaci, jež se nakonec projevila v upuštění od pokuty ve výši 50 tisíc korun českých. Ve zbytku argumentace úspěšný nebyl, neboť napadené rozhodnutí zrušeno nebylo; v té části je třeba shledat procesní úspěch žalovaného. Za této situace **nelze jednoznačně určit, která ze stran tohoto řízení byla procesně úspěšnější a v jakém rozsahu, a proto soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o žalobě žádnému z účastníků.**“⁴⁵⁵ Obdobně Krajský soud v Brně v situaci, kdy trest moderuje v nižší než žalobcem navržené části, nepřiznává při moderaci právo na náhradu nákladů řízení o žalobě žádnému z účastníků se zdůvodněním, že nelze jednoznačně určit, která ze stran tohoto řízení byla procesně úspěšnější a v jakém rozsahu.⁴⁵⁶

Totožné odůvodnění následně převzal rovněž Krajský soud v Ostravě, kdy rozsudkem ze dne 15. 5. 2019 rozhodl o moderačním návrhu na upuštění tak, že se pokuta

⁴⁵² SOCHOROVÁ, V. Komentář k § 78 SŘS. In. BLAŽEK, JIRÁSEK, MOLEK a kol., op. cit. Dostupné v právním informačním systému na: <https://www.beck-online.cz/>

⁴⁵³ Krajský soud v Brně, který přistoupil k upuštění od správního trestu rozhodl o nákladech řízení ve smyslu § 60 odst. 1 SŘS tak, že žádná ze stran nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v Brně dovodil, že: „žalobce byl v řízení úspěšný pouze částečně, a to ve své argumentaci, jež se nakonec projevila v upuštění od pokuty ve výši 50 tisíc korun českých. Ve zbytku argumentace úspěšný nebyl, neboť napadené rozhodnutí zrušeno nebylo; v té části je třeba shledat procesní úspěch žalovaného. Za této situace **nelze jednoznačně určit, která ze stran tohoto řízení byla procesně úspěšnější a v jakém rozsahu, a proto soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o žalobě žádnému z účastníků.**“ Srov. rozsudek KS v Brně ze dne 5. 6. 2019, č.j. 29 Af 96/2016-225.

⁴⁵⁴ Srovnej dosažení moderační sankce nepovažují za úspěch ve věci, jak je uvedeno např. v rozsudku MS v Praze ze dne 31. 5. 2011, č.j. 8 A 61/2011-178 nebo BLAŽEK, JIRÁSEK, MOLEK a kol. 2016, op. cit. Dostupné v právním informačním systému na: www.beck-online.cz.

⁴⁵⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2018, č.j. 29 A 250/2016-77.

⁴⁵⁶ Srovnej např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 6. 2019, č.j. 29 Af 96/2016-225, bohužel následně zrušený NSS.

ve výši 6,5 tisíce korun českých snižuje na 1 tisíc korun českých. Ve vztahu k náhradě nákladů řízení rovněž konstatoval, že žalobce byl úspěšný pouze částečně, a to v argumentaci, jež se nakonec projevila ve snížení pokuty, tedy ve vyhovění eventuálnímu petitu, ve zbytku žalovaný úspěšný nebyl.⁴⁵⁷

V jiném případě, ve kterém Městský soud v Praze moderoval trest z důvodu retroaktivity *in mitius*, bylo konstatováno ve vztahu k otázce náhrady nákladů řízení, že žalobce nebyl co do důvodnosti žaloby úspěšný, žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, a proto dle § 60 odst. 1 SŘS žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.⁴⁵⁸ Rovněž v případě moderace trestu zákazu činnosti nedošlo soudem k přiznání práva na náhradu nákladů řízení.⁴⁵⁹

I přesto lze dohledat i jiný přístup, kdy Městský soud v Praze ve výroku při moderaci přiznal náhradu nákladů řízení, nicméně důvodem pro tento postup bylo předchozí ustanovení advokáta soudem na návrh žalobce.⁴⁶⁰

V tomto směru lze hodnotit, že se citované soudy odklonily od posuzování nároku na náhradu nákladů řízení při úspěšnosti eventuálního petitu dle občanského soudního řádu a hodnotí nevyhovění primárnímu petitu jako procesní neúspěch žalobce. Z hlediska rozhodovací praxe správních soudů se nejedná o excesivní rozhodnutí v nové rozhodovací praxi. Obdobně takto rozhodl Krajský soud v Brně například i rozsudkem ze dne 31. 1. 2018, č.j. 29 Af 112/2015-53 či rozsudkem ze dne 4. 11. 2015, č.j. 62 Af 33/2014 - 43, přičemž poslední zmíněný rozsudek obstál i před Nejvyšším správním soudem bez jakýchkoliv výtek *pro futuro*.⁴⁶¹ Přitom odůvodňování nepřiznání náhrady nákladů řízení ze strany Krajského soudu v Brně s odkazem na vlastní nejistotu posouzení úspěchu ze strany soudu lze považovat za velmi neuspokojivé.

Pro další posouzení může být možným významným pohledem v oblasti správního soudnictví vyslovený závazný právní názor ze strany Nejvyššího správního soudu. V jednom z jeho rozsudků týkajících se moderačního práva došlo ke zrušení původního rozhodnutí krajského soudu moderující trest a dále ve vztahu k odůvodnění úspěchu ve věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že při vyhovění návrhu na moderaci dochází k částečnému vyhovění a ve zbytku žaloby dochází k zamítnutí.⁴⁶² Z jeho rozhodnutí se jeví, že i Nejvyšší správní soud zastává názor o procesním neúspěchu u primárního petitu a odklání se tedy od posuzování úspěchu dovozené civilními soudy dle občanského soudního řádu či obecně zastávanou teorií práva.

⁴⁵⁷ Uvedené rozhodnutí sice zrušil NSS rozsudkem ze dne 12. 12. 2019, č.j. 7 Afs 230/2019 – 34, nicméně nikoliv z důvodu rozhodnutí a odůvodnění práva na náhradu nákladů řízení.

⁴⁵⁸ Srovnej rozsudek MS v Praze ze dne 18.04.2018, č.j. 9 A 134/2015 – 48, či rozsudek MS v Praze ze dne 17. 5. 2018, č.j. 9A 187/2015 – 36.

⁴⁵⁹ Srovnej rozsudek KS v Brně ze dne 28. 3. 2019, č.j. 22 A 40/2016-37.

⁴⁶⁰ Například MS v Praze rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, č.j. 3 A 109/2010 – 157 přisvědčil žalobci na návrh na moderaci, ale namísto upuštění od pokuty její výši snížil z 50 tisíc korun českých na 5 tisíc korun českých. Srovnej rozsudek MS v Praze ze dne 2. 8. 2018, č.j. 3 A 150/2016 – 61.

⁴⁶¹ Tento byl předmětem přezkumu ze strany NSS v rozsudku ze dne 1. 9. 2016, č.j. 10 As 247/2015 – 36.

⁴⁶² Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č.j. 7 As 264/2018-36.

Dle mého názoru by naopak na úspěch ve věci nemělo mít vliv, že návrh na moderaci byl vznesen jako eventuální petit. Žalobce by v tomto případě společně s případem, kdy návrh byl vznesen jako návrh primární, měl být považován za procesně úspěšného s nárokem na náhradu řízení, neboť se žalobou důvodně domáhal ochrany svých veřejných subjektivních práv.

Uvedeným závěrem přitom nevylučuji možnost žalobci nepřiznat nárok na náhradu nákladů řízení vůbec nebo pouze částečně v případě, kdy soud moderoval trest v nižší než žalobcem požadované výši, resp. kde soud vyhověl žalobci jen částečně. Otázkou, která se může nabízet, je, jaké má soud možnosti při rozhodování o výši nákladů řízení, je-li eventuálnímu petitu vyhověno jen z části a z jaké částky by měl při posuzování úspěchu vycházet.

Civilní soudy k tomu judikují, že: „základem pro výpočet paušální odměny za právní zastoupení je při eventuálním petitu návrh, který je uplatněn jako základní, a nikoliv návrh, jenž je uplatněn toliko eventuálně.“ V této souvislosti pak v odůvodnění Vrchní soud v Praze shrnul, že žalobou ve znění její soudem připuštěné změny bylo uplatněno celkem 6 různých nároků, z toho dva nároky eventuální, požadované žalobcem pouze pro případ, že primárním návrhům (v daném případě na vydání akcií a neúčinnosti smlouvy) nebude možno vyhovět. Civilní soudy vychází při posuzování základu z předmětu soudního poplatku za podání žaloby, kdy obdobně je z jejich pohledu třeba vycházet z nároku, který je uplatněn jako první v pořadí a za který byl vyměřen soudní poplatek také při stanovení sazby odměny advokáta.⁴⁶³

Navíc, vyjdeme-li z dílčího závěru, že nepřiměřený trest není žádoucí a že smyslem moderace mělo být spíše než vytvoření *institutu extra ordinem* pro zcela výjimečné případy, zakotvení institutu, který by umožňoval zrychlení a tím zefektivnění trestání, pak není důvodné upírat žalobcům náhradu nákladů řízení včetně uhrazeného soudního poplatku, bránili-li svoje práva důvodně. Oproti případům, u kterých by soud namísto zrušení celého správního rozhodnutí náklady řízení přiznával, sám v rámci efektivity rozhodne o přiměřeném správním trestu, pak by i v tomto případě měl náhradu nákladů řízení přiznat. Vycházet by dle mého názoru přitom měl z poměru žalobcem uplatněného návrhu moderace a rozsahu kterém tomuto návrhu v jeho mezích bylo vyhověno.

Tím není vyloučeno, že soud může využít i zákonem stanovené modifikace základního posuzování vlivu úspěchu ve věci na náhradu nákladů řízení při rozhodování, jež mu nabízí soudní řád správní, zejména § 60 odst. 7 SŘS a § 60 odst. 8 SŘS, pokud budou pro to dány důvody zvláštního zřetele hodné. K posouzení správnosti těchto závěrů je navíc možné přihlídnout i k zahraniční francouzské právní úpravě, která rovněž zastává tento názor a náhradu nákladů přiznává v poměru k úspěchu ve věci při

⁴⁶³ Viz Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 6. 2008, sp.zn. 5 Cmo 158/2008. Ačkoliv soud v daném případě projednával paušální odměnu stanovenou dle vyhlášky č. 484/2000 Sb., která byla následně zrušena nálezem ÚS č. 116/2013 Sb., principy uplatněné k úspěchu ve věci jsou nadále aplikovatelné.

moderaci.⁴⁶⁴ Naproti tomu lze konstatovat, že české správní soudy nepovažují úspěch ve věci za důvod k příznivému rozhodnutí o nákladech řízení.

5.10. Nejvyšší správní soud a moderační právo

Věcně příslušnými soudy k projednání návrhu na moderaci jsou ve smyslu § 3 odst. 1 SŘS pouze specializované senáty a samosoudci na úrovni krajských soudů a jejich poboček vykonávající správní soudnictví. Je obecně přijímáno, že Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti nemá sám dostatek pravomoci k provádění moderace v rámci přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu, tudíž například sám nemůže od uloženého trestu upustit nebo jej sám snížit.⁴⁶⁵ Tento závěr dle Zdeňka Kühna vyplývá z porovnání § 78 odst. 2 SŘS a výrokového potenciálu Nejvyššího správního soudu, který je upraven v § 110 SŘS.⁴⁶⁶

Dle znění § 110 odst. 1 SŘS⁴⁶⁷ je Nejvyšší správní soud ve vztahu k moderaci pouze nadán pravomocí rozhodnutí krajského soudu zrušit nebo kasační stížnost zamítnout. Z toho odborné veřejnosti vyplývá, že pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k jinému závěru stran moderačního práva, nemůže o něm sám rozhodnout, ale věc musí krajskému soudu vrátit zpět k dalšímu posouzení s uvedením jeho závazného právního názoru.

Oporou pro opačný výklad, jež by Nejvyššímu správnímu soudu umožnil sám ve věci rozhodnout a současně by byl pro zúčastněné možným rychlejším a hospodárnějším řešením, nenalezneme výslovně ani v navazujícím § 110 odst. 2 písm. a) SŘS.⁴⁶⁸ Toto ustanovení umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu postupovat přiměřeně dle § 78 SŘS upravující mimo jiné i moderační právo soudu, avšak postup dle tohoto ustanovení je

⁴⁶⁴V dále citovaném rozhodnutí obviněný žádal francouzský soud, aby zrušil tresty, které mu byly uloženy v podobě zákazu činnosti na 5 let a pokuty ve výši 50.000 EUR. Soud žalobci částečně vyhověl a pokutu snížil na 30.000 EUR a zákaz činnosti snížil na 3 roky, vyhověl tak žalobci a přiznal mu z původně požadovaných 5.000 EUR nákladů poměrně 3.000 EUR nákladů, kdy ve zbylém žalobním návrhu žalobu zamítl. Současně zde soud v samostatném výroku rozhodl, že rozhodnutí předcházejícího orgánu ukládajícího sankci je v rozporu s tímto soudním rozhodnutím. Srovnej rozhodnutí CE ze dne 15. 3. 2006, stížnost č. 276370, publikovaná například ve Sbírce Lebon. Dostupné na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008255483>.

⁴⁶⁵POTĚŠIL, 2014, op. cit. s. 723.

Dle NSS může ten ve vztahu k diskreci krajského soudu hodnotit pouze to, zda krajský soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná. Viz rozsudek NSS ze dne 19.12. 2013, č.j. 2 As 130/2012-20.

⁴⁶⁶Srovnej KÜHN, op. cit., s. 653.

⁴⁶⁷Dle § 110 odst. 1 SŘS platí, že: „Dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne.“

⁴⁶⁸Dle § 110 odst. 2 SŘS „Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout

a) o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, 76 a 78 se použijí přiměřeně.“

připouštěn jen v těch případech, kdy společně se zrušením soudního rozhodnutí se ruší i napadené správní rozhodnutí, což v případě moderace obecně nepřichází v úvahu. K tomuto výkladu panuje jak mezi soudy, tak mezi odbornou veřejností poměrně shoda, že Nejvyšší správní soud nemůže nahradit vlastním uvážením uvážení soudní, potažmo uvážení správního orgánů o výši přiměřeného trestu.

Uvedený závěr by přitom mohl být teoreticky překonán, pokud bychom dovodili, že dochází-li při moderaci fakticky ke zrušení části správního rozhodnutí o trestu a k nahrazení této části rozhodnutí soudním výrokem, pak je možné dospět k závěru, že podmínka zrušení rozhodnutí dle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS je alespoň z části naplněna. Pro takovýto extenzivní výklad ale vyjma obecného požadavku na rychlost a efektivitu soudního řízení nenalzáme v textu zákona žádné další podpůrné argumenty.

Nicméně nelze odhlédnout od skutečnosti, že v § 110 SŘS uvedený rozsah pravomocí Nejvyššího správního soudu byl rozšířen s účinností od 1. 1. 2012, a to vlastní novelizací soudního řádu správního v podobě zákona č. 303/2011 Sb. Tato novelizace byla vedena snahou zákonodárce o zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku a jeho zkrácení se zájmem o zdůraznění požadavku na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁴⁶⁹ Tento požadavek přitom zavdal i k začlenění moderačního práva do moderních evropských právních úprav. *Ergo* byl-li záměr zákonodárce veden snahou k rychlosti rozhodování o veřejných subjektivních právech ve správním soudnictví, kdy navrhovaná právní úprava měla mimo jiné lépe zajistit právo na projednání věci bez zbytečných průtahů s odkazem dále na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, pak by navržený přístup *pro futuro* nemusel být zcela odmítán.

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. novelizující SŘS současně uváděla, že: „*(d)osavadní poznatky plynoucí z judikatury krajských soudů i Nejvyššího správního soudu svědčí závěrům, že jde o předpis zdařilý a fungující, který poskytuje relativně nekomplikovanou cestu k ochraně veřejných subjektivních práv. Aplikační zkušenost nicméně současně ukazuje i na potřebu určitých legislativních změn technického charakteru a dále změn týkajících se některých zásad soudního řízení, které vesměs sledují hlavní cíl předkládané novely soudního řádu správního, kterým je nepochybně zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku (...). Pro zvýšení rychlosti řízení a z důvodů hospodárnosti i efektivity a zjednodušení výkonu úkolů Nejvyššího správního soudu návrh předpokládá rovněž možnost Nejvyššího správního soudu po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu v případech zákonem stanovených výjimečně rozhodnout ve věci.*“⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ V důvodové zprávě bylo přesně uvedeno „*Pro zvýšení rychlosti řízení a z důvodů hospodárnosti i efektivity a zjednodušení výkonu úkolů Nejvyššího správního soudu návrh předpokládá rovněž možnost Nejvyššího správního soudu po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu v případech zákonem stanovených výjimečně rozhodnout ve věci.*“ Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 319/0. Novela z. - soudní řád správní. Dostupná na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=319>.

⁴⁷⁰ Tamtéž.

Předmětným ustanovením § 110 odst. 2 písm. a) SŘS tedy došlo k zakotvení nové pravomoci Nejvyššího správního soudu sám rozhodnout ve věci. Je proto otázkou, zda předmětným ustanovením § 110 odst. 2 písm. a) SŘS ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS nemohlo dojít k zakotvení pravomoci Nejvyššího správního soudu výjimečně sám rozhodnout rovněž ve věci moderace v mezích zákazu *reformatio in peius*, byly pro to dány důvody již před krajským soudem.

Za těchto okolností stojí za zvážení i možnost přiklonění se k teleologickému výkladu⁴⁷¹ uvedeného ustanovení § 110 odst. 2 SŘS a jeho interpretaci se zdůrazněním požadavku na projednání dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy v přiměřené lhůtě mj. zvláště v řízení o trestním obvinění. Na tomto místě se domnívám, že právě zákonný odkaz na § 78 SŘS by mohl být vykládán jako zákonné zmocnění pro Nejvyšší správní soud přistoupit mj. k aplikaci moderačního práva. Nejvyšší správní soud by ve výroku rozsudku v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) SŘS uvedl, že napadený rozsudek se ruší a namísto zrušení rozhodnutí správního orgánu by uvedl, že správní trest se snižuje nebo se od něj upouští, čímž by fakticky částečně zrušil správní rozhodnutí v části týkající se o trestu. Prvotní dojem rozporu s citovaným ustanovením by se dal vysvětlit tak, že při aplikaci moderačního práva fakticky dochází k nahrazení výroku správního rozhodnutí výrokem soudu, přičemž výrok původního správního rozhodnutí se co do trestu *de facto* stává neúčinným a ruší se jeho účinky.

Uvedený návrh se navíc nezdá být v kolizi ani s § 78 odst. 2 SŘS. Dle uvedeného ustanovení může soud přistoupit k moderaci, pokud lze takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním doplnil v nikoliv zásadních směrech. Nejvyšší správní soud je v tomto směru taktéž nadán pravomocí provádět vlastní dokazování ve smyslu § 109 odst. 2 SŘS⁴⁷² a rovněž při posuzování rozsudku, u kterého je sice vázán kasačními námitkami, vychází ze skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán. V Doporučení Výboru ministrů o soudním přezkumu správních aktů navazující na čl. 6 Úmluvy je dáno navíc doporučení členským státům na zajištění možnosti odvolání se k vyššímu soudu „alespoň

⁴⁷¹ Podmínkami pro možnost přiklonění se k teleologickému výkladu se obecně vyjádřil Ústavní soud „vázanost soudu zákonem neznamená bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž zároveň vázanost smyslem a účelem zákona. V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je důležité stanovit podmínky priority výkladu e ratione legis před výkladem jazykovým, podmínky, jež by měly představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva. (...) V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoliv pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým.“ In: náleží pléna ÚS ze dne 21. 5. 1996, sp.zn. Pl. ÚS-st. 1/96.

„Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ In: náleží ÚS ze dne 17.12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

⁴⁷² Dle § 109 odst. 2 SŘS, platí „O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání.“

v důležitých případech. “⁴⁷³ Konečný závěr bude proto na zákonodárci a bude odvislý od samotné představy role a postavení Nejvyššího správního soudu ve správním soudnictví, jež se neměl stát dalším stupněm soudního přezkumu.

V soudní praxi Nejvyšší správní soud teoreticky připustil možnost jím provedené moderace ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS ve spojení s § 120 SŘS v řízení o kasační stížnosti, když rozhodoval o pořádkové pokutě uložené ze strany krajského soudu. V daném případě nakonec moderaci vyloučil, neboť uloženou pořádkovou pokutu neshledal jako správní trest ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS. Nad rámec uvedeného ale dále dovodil, že: „i kdyby to v úvahu u tohoto druhu postihu přicházelo, potom by v posuzované věci tento postup Nejvyšší správní soud použít stejně nemohl, neboť stěžovatelka ve svých kasačních stížnostech moderaci nenavrhl.“⁴⁷⁴ Tímto názorem *pro futuro* Nejvyšší správní soud zcela nevyloučil možnost jím provedené moderace.

Neméně zajímavý je i judikát slovenského Najvyššieho (kasačního) súdu, který pod sp.zn. 4Asan/5/2017⁴⁷⁵ namísto krajského soudu rozhodl o původně zamítnutém moderačním návrhu a sám snížil pokutu z 1000 Eur na 331 Eur, přičemž tuto změnu (moderaci) odůvodnil následovně „Kasačný súd (...) považuje za primerané okolnostiam prípadu a súčasnezodpovedajúce aj požiadavke generálnej prevencie. Pri stanovení výšky pokuty podľa § 10 ods. 2 zákonač. 377/2004 Z. z. zohľadnil skutočnosť, že na splnenie výchovného a motivačného účelu zákona, t.j. dosiahnutie nápravy postačuje aj nižšia suma a preto nie je nevyhnutné trvať na uložení pokuty vo výške 1.000,- €.

Rovněž francouzskému Conseil d'État není zapovězeno svým způsobem moderovat sankce uložené specializovanými správními soudy, jako jsou ordinální soudy, soud pro rozpočtovou a finanční disciplínu nebo vyšší rada magistrátu. Conseil d'État v řízení zvažuje, zda je oprávněn „osvobodit obviněnou osobu ze sankce“, i když o existenci viny není sporu.⁴⁷⁶ Je-li volba sankce na uvážení soudců s přihlédnutím ke všem okolnostem případu, je na kasačním soudci, aby ověřil, že uložená sankce není nepřiměřená vině a že mohla být zákoně uložena.⁴⁷⁷

Současně vyvstává otázka, jak by měl postupovat Nejvyšší správní soud při rozhodování o moderačním návrhu žalobce, byla-li by v řízení před krajským soudem vznesena žalobní námitka zjevné nepřiměřenosti trestu a uvedeny potřebné důvody této námitky, ale vlastní návrh na moderaci by byl uplatněn až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Mohlo by být na první pohled diskutabilní, do jaké míry se uplatní

⁴⁷³ V originále „at least in important cases“ In: Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2004) 20, o soudním přezkumu správních aktů, ze dne 15. 12. 2004. Dostupné na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4, a to mj. s odkazem, že cílem Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty mezi jejími členy.

⁴⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č.j. 4 Ads 101/2007 – 166.

⁴⁷⁵ Například Nejvyšší soud ze dne 12. 9. 2017 sp.zn. 4Asan/5/2017. Dostupné na: <https://obcan.justice.sk>

⁴⁷⁶ Rozhodnutí CE *ministre sociálních věcí c / D.* ze dne 10. 2. 2014, č. 360382, Rec, citováno v <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

⁴⁷⁷ Rozhodnutí CE, M. B. ze dne 30. 12. 2014, č. 381245, Rec. Tamtéž.

zákaz novot v řízení o kasační stížnosti.⁴⁷⁸ Dle § 104 odst. 4) SŘS platí, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Uvedené ustanovení nicméně mluví o důvodech, nikoliv o samotném žalobním potažmo kasačním návrhu. Kasační návrh obdobně jako v řízení před krajským soudem není ve smyslu § 71 odst. 2 SŘS omezen koncentrací žalobního návrhu výroku.⁴⁷⁹ Z toho důvodu bude Nejvyšší správní soud vycházet z § 106 odst. 1 SŘS, který sice výslovně petit jako náležitosti kasační stížnosti nestanoví, ale lze jej dovodit z požadovaných obecných náležitostí podání s přihlédnutím k § 79 odst. 1 OSŘ. Tento požadavek je navíc patrný i ze soudní praxe.⁴⁸⁰ Dle SŘS se přitom koncentrace řízení na formulaci petitu (bližší podkapitola 5.8) nevztahuje ani v řízení před krajským soudem a neměly by být dány ani důvody, aby docházelo ke koncentraci u návrhu kasačního, resp. moderačního. Přihlédnout lze v této otázce i k jednomu z prvních rozhodnutí o moderačním návrhu, který žalobce vznesl až v řízení před Nejvyšším správním soudem s odkazem, že předcházející právní úprava mu neumožňovala moderaci před krajským soudem navrhnout. Nejvyšší správní soud přitom přihlédl k nové právní úpravě a sám moderoval uložený správní trest.⁴⁸¹ Z výše uvedených důvodů mám za to, že Nejvyšší správní soud je v obecné rovině oprávněn sám správní trest moderovat, a to i v případě, kdy je samotný návrh vznesen až v řízení před Nejvyšším správním soudem při splnění ostatních výše uvedených podmínek.⁴⁸²

Další významnou otázkou je vlastní rozsah přezkumné činnosti ze strany Nejvyššího správního soudu při řízení o kasační stížnosti v případě aplikované moderace. Samotná soudní praxe se vyznačuje častou intervencí ze strany Nejvyššího správního soudu, který dlouhodobě omezuje důvody zjevné nepřiměřenosti trestu a tím i zužuje možnosti moderace aplikované krajskými soudy. Lze tak konstatovat, že právě judikatura Nejvyššího správního soudu učinila z moderačního práva institut pro výjimečné případy.

⁴⁷⁸ „Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponese případně nepříznivé následky s tím spojené.“ In: rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č.j. 8 Afs 48/2006-155.

⁴⁷⁹ „Chybí-li v žalobě petit, je možno jej doplnit i po lhůtě k podání žaloby (arg. § 71 odst. 2 s. ř. s. a contrario): koncentraci totiž podléhá jen vymezení rozsahu, v němž žalobce rozhodnutí napadá [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a označení žalobních bodů, z nichž jsou zřejmé konkrétní důvody tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí [písm. d) tamtéž].“ In: rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2005, č.j. 1 As 30/2004 – 82.

⁴⁸⁰ Například z usnesení NSS ze dne 13. 6. 2019, č.j. 3 Afs 29/2019 – 57.

⁴⁸¹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č.j. 6 A 10/2000-62.

⁴⁸² Obdobný závěr zastává dále např. SOCHOROVÁ, V. In: BLAŽEK; JIRÁSEK, MOLEK, a kol., op. cit. Komentář k ust. § 106 [online]:

„Po 31. 12. 2012 (po novele SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb.) může stěžovatel rovněž navrhnout, aby NSS společně se zrušením rozhodnutí krajského soudu postupoval podle § 110 odst. 2 SŘS a případně zrušil správní rozhodnutí napadené podanou žalobou, moderoval sankci za správní delikt, zrušil opatření obecné povahy nebo jeho část, případně aby ve věcech místního nebo krajského referenda rozhodl některým ze způsobů vyjmenovaných v § 91a odst. 1 nebo § 91b odst. 1 SŘS.“

Pokud již Nejvyšší správní soud neshledá důvody pro zrušení rozsudku moderující správní trest, tak do samotné soudní úvahy o výši přiměřeného trestu zásadně nezasahuje. Tento závěr vyplývá i z jeho konstantní judikatury, dle které „*ve vztahu k diskreci krajského soudu může Nejvyšší správní soud hodnotit jen to, zda soud I. stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.*“⁴⁸³ Obdobně restriktivně k zásahu do soudního uvážení přistupují i soudy civilní při přezkumu zvláštních oprávnění soudů podmíněných zjevnou nepřiměřeností.⁴⁸⁴ V dílčí míře pak můžeme přihlédnout i k obdobnému závěru v zahraničí. Výše pokuty uložená soudem (nikoliv však v rámci moderace, ale za zneužití podání žaloby ve Francii) je rovněž podrobena přezkumu ze strany kasačního soudu, nikoliv ale co do výše pokuty. Ta je dána do svrchované pravomoci specializovaných správních soudů.⁴⁸⁵ Tento závěr je pak použitelný i pro moderační výroky.

Závěrem je důležité poukázat, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu hraje nemalou roli při výkladu moderačního práva a pro konstatování aplikovatelných, resp. neaplikovatelných důvodů moderace. Jak je patrné ze sbírky rozhodnutí NSS, tak Nejvyšší správní soud od začátku účinnosti SŘS rozhodoval k dnešnímu dni (1. 6. 2020) o pravděpodobně necelých 500 kasačních stížnostech proti žalobám, ve kterých byl řešen předchozí návrh na moderaci. V další části práce se proto seznámíme s konkrétními podobami posuzovaných důvodů pro moderaci v soudní praxi.

⁴⁸³Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č.j. 2 As 130/2012-20.

⁴⁸⁴Srovnej usnesení NS ČR ze dne 29. 10. 2015, sp. zn. 33 Cdo 2728/2015, ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1618/2007, nebo ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 21 Cdo 4059/2007.

⁴⁸⁵ „*Le montant de l'amende relève, en revanche, de son pouvoir souverain d'appréciation.*“ In: rozhodnutí CE, ve věci Mme., ze dne 9. 11. 2007, stížnost č. n° 293987, rec. p. 444. Dostupné na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000018007683&fastReqId=35429508&fastPos=1>

6. Moderační právo *de lege applicata*

V této kapitole se autorka věnuje vybraným důvodům, u kterých správní soudy dovodily nebo vyloučily možnost moderace trestu. Nejedná se o vyčerpávající výčet důvodů a autorka ani nemá ambici jej vytvořit, když jen k 1. 5. 2020 bylo u zveřejněných rozhodnutí správních soudů evidováno 1035 soudních rozhodnutí, jejichž součástí je údaj o moderaci, resp. je evidováno 1227 případů, kde je výslovně uveden § 78 odst. 2 SŘS. Navíc uvedená čísla nejsou konečná, neboť existuje nespočet dřívějších rozhodnutí, která na www.nssoud.cz nemusí být publikována.

Ačkoliv z uvedených čísel je patrné, že moderační právo zjevně bývá žalobci v řízeních navrhováno, nebývá jim v rozhodovací praxi správních soudů často vyhověno. Soudy jsou naopak při jejich aplikaci velmi zdrženlivé. V této kapitole se zaměříme na konkrétní řešené případy a na posouzení, do jaké míry soudní praxe naplňuje teoretické základy moderačního práva a s ním související požadavky na činnost správních soudů v oblasti správního trestání. Z tohoto úhlu pohledu hrají nejvýznamnější roli o přijatelných, resp. nepřijatelných důvodech pro aplikaci moderace právě judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu, jež udává trend moderního českého správního soudnictví. Bez významu rozhodně ale nejsou ani dílčí závěry krajských soudů, které na druhou stranu jako jediné ve správním soudnictví nyní fakticky rozhodují o aplikaci moderačního práva. Konečně se v této kapitole zaměříme i na další důvody moderace, kterými mohou žalobci v řízení podporovat argumentaci o nepřiměřenosti trestu.

V samotné praxi českých či německých soudů moderace není příliš využívaným institutem, dokonce je v praxi obtížně použitelným, což deklaruje i odborná literatura: „(n)epatrná praktická využitelnost tohoto prostředku vyplývá z toho, že tento postup je z větší část případů spojený s nezanedbatelnými náklady.“⁴⁸⁶ To se následně projevuje i u jednotlivých důvodů možné zjevné nepřiměřenosti a jejich podřazení pod akceptovatelné nebo neakceptovatelné důvody.

6.1. Akceptované důvody pro moderaci

6.1.1. Nesprávné posouzení míry zavinění obviněné

Jedním ze starších případů, kdy Nejvyšší správní soud, dle mého názoru, co do podstaty správně naznal důvody pro moderaci trestu, byl případ, kdy žalobce v žalobě namítal, že správní orgán nesprávně posoudil míru jeho zavinění, což vedlo k nesprávnému stanovení výše uloženého trestu. V daném případě žalobce poukazoval, že žalovaná zavinění neposoudila správně, když rozhodla, že se mělo jednat o zavinění ve formě úmyslu. Městský soud shledal uvedenou námitku, která sice neměla co do důsledku vliv na výrok o vině, jako důvodnou, nicméně namísto zrušení správního rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS sám rozhodl a moderoval uloženou pokutu na polovinu, a to z 500 tis. Kč na

⁴⁸⁶ SODAN, H.; ZIEKOW, J. *Verteidigung. Verwaltungsgerichtsordnung Großkommentar*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2014, s. 2376-2378.

250 tis. Kč. Nejvyšší správní soud následně shledal moderační úvahu městského soudu jako přezkoumatelnou a opřenou o dostatek skutkových důvodů, a to i přesto, že původní pokuta byla ve výši pouze 5% z horní hranice sazby, pro které se zpravidla moderace vylučuje.⁴⁸⁷

Co je na uvedeném judikátu výjimečné je ale především zdůvodnění městského soudu, který dospěl k závěru, „že uložená pokuta ve výši 500 000 Kč nebyla zjevně nepřiměřená, nýbrž pokutou, která odpovídala zákonnému rozpětí uvedenému v ustanovení § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. Městský soud se však neztotožnil se správním uvážením žalované co do hodnocení míry zavinění, neboť úmysl stěžovatelky byl v daném případě vyloučen (...)“⁴⁸⁸ Městský soud v Praze nakonec trest moderoval i přes absenci splnění zákonného kritéria oné zjevné nepřiměřenosti, což následně neshledal závadné ani Nejvyšší správní soud. Důvodem byl předešlý postup správního orgánu, který u žalobce mohl založit legitimní očekávání souladnosti jeho jednání s právním řádem. I přesto byl žalobce za delikt potrestán, nicméně tato okolnost se projevila v následné úvaze o přiměřeném trestu.

Z hlediska vlastního posouzení se jedná o bezpochyby o významné soudní rozhodnutí odlišující se od ostatních, neboť bylo moderováno i bez naplnění kritéria zjevné nepřiměřenosti. V poměrech dnešní doby by Nejvyšší správní soud spíše uvedený rozsudek zrušil a vrátil věc zpět. Dle mého názoru oba soudy nešťastně konstatovaly, že se o zjevně nepřiměřený trest nejednalo. Naopak mám za to, že trest ve vztahu k nově soudem zjištěnému skutkovému stavu již zjevně nepřiměřený byl. Na druhou stranu v daném případě shledávám, že co do naplnění účelu čl. 6 Úmluvy se jednalo o vhodný postup soudů, kdy potřebnost zohlednění nových okolností vyvstávala pouze ve vztahu výroku o trestu. Soud tak správně moderoval, namísto vrácení věci správnímu orgánu, čímž přispěl k naplnění požadavku rychlosti projednání.

V jiném případě týkajícího se stejného žalobce a trestu za porušení stejného předpisu publikovaného jen dva měsíce před uvedeným rozhodnutím se naopak Nejvyšší správní soud⁴⁸⁹ vyjádřil k zamítnutí návrhu stěžovatelky na moderaci pokuty v případě, kdy městský soud shledal, že uložená pokuta ve výši 1 000 000 Kč není pokutou zjevně nepřiměřenou, nýbrž pokutou, jež měla odpovídat danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., v rozmezí od 20 000 Kč až do výše 10 000 000 Kč. Městský soud dokonce k uložené pokutě uvedl, že se pohybovala při dolní hranici zákonné sazby a zdůraznil, že výše sankce za protiprávní jednání musí mít i preventivní charakter, a to předně ve vztahu ke stěžovateli a musí tak s sebou nést přiměřeně citelný zásah do její majetkové sféry, aby byla vedena k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem. V daném případě správní soudy zamítly možnost moderace dokonce vyšší uložené pokuty u stejné stěžovatelky, neboť neshledaly obdobné důvody k moderaci jako v předcházejícím případě. Bezpochybně

⁴⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č.j. 4 As 13/2008 – 107.

⁴⁸⁸ Tamtéž.

⁴⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 30.05.2008, č.j. 4 As 35/2007 – 120.

významnou okolností tak může být i samotné ujištění správního orgánu, že deklarovaná činnost není deliktní.

6.1.2. Retroaktivita *in mitius*/ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny)

Mezi důvody, u kterých byla soudy dovozena přípustnost moderace trestu, se zařadily i případy, u nichž byla shledaná potřeba aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny. Ten stanoví, že: „(t)restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl trest spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“. Jedná se přitom o jeden ze základních principů trestního práva, a to princip retroaktivity ve prospěch pachatele. Uvedené ustanovení zaručuje jednotlivci, že v jeho trestní věci bude aplikována pozdější právní úprava, bude-li pro něj příznivější. Přípustnost této zásady i ve správním trestání přijal dokonce rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který poukázal, že tato zásada, obdobně jako moderační právo soudu, připouští plnou jurisdikci správních soudů. Rozšířený senát poté uzavřel, že soud má povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona bez ohledu, jestli to žalobce učinil předmětem svých žalobních námitek. A v případě, že by došlo ke změně ve prospěch pachatele, měl by aplikovat ústavně garantovaný princip retroaktivity dle čl. 40 odst. 6 Listiny.⁴⁹⁰

Uvedené posouzení zohledňující uvedený ústavně garantovaný princip ve správním trestání nicméně prošlo proměnou. Na výše uvedený právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu navázal 7. senát Nejvyššího správního soudu, který vyloučil, že by z čl. 40 odst. 6 Listiny plynula automatická povinnost správních soudů k aplikaci navrženého moderačního práva při snížení horní hranice sazby v zákoně.⁴⁹¹ Tento závěr 7. senát učinil i přesto, že právě moderační právo bylo v minulosti správními soudy opětovně využíváno v situacích, kdy došlo ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele.⁴⁹²

Pro upřesnění, tomuto odklonu v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu předcházela rozsudek Městského soudu v Praze, který moderační právo využil a při zohlednění zmíněného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a s přihlédnutím k principu retroaktivity ve prospěch pachatele dospěl k závěru, že došlo-li

⁴⁹⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č.j. 5 As 104/2013- 46, které stanoví, že: „(r)ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“

⁴⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č.j. 7 As 264/2018 – 36.

⁴⁹² Publikovaná právní věta: „Je-li řízení o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci kladeno za vinu, považováno za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění, může soud rozhodující ve správním soudnictví při posuzování výše uloženého trestu využít svého moderačního práva a upustit od uloženého trestu za spáchaný přestupek (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), s poukazem na použití pozdějšího znění zákona o přestupcích, které je pro žalobce příznivější, než znění účinné v době spáchání přestupku (retroaktivita *in mitius*, čl. 40 odst. 6 Listiny).“ In: rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 As 7/2008 – 55, citovaný rovněž v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č.j. 5 As 104/2013- 46.

ve věci žalobce v mezidobí ke změně zákonné právní úpravy, a to v podobě snížení horní hranice sazby trestu, pak je správní soud oprávněn uplatnit žalobcem navržené moderační právo a trest přiměřeně moderovat. V daném případě městský soud moderoval trest tak, že pokutu, která byla původně ve výši cca 2% z původní horní hranice sazby (500 tis. Kč), moderoval na výši cca 2% nové horní hranice nové sazby (350 tis. Kč). Uplatnění moderace, co do důsledku, bylo proto poměrným snížením pokuty z důvodu změny právní úpravy.

S tímto názorem se Nejvyšší správní soud (7. senát) neztotožnil a v dané věci naopak dospěl k jinému závěru. Dle publikované právní věty plyne závazný názor soudu, že: *„(d)ojde-li mezi rozhodnutím žalovaného správního orgánu o uložení pokuty a rozhodnutím krajského soudu o přezkumu tohoto rozhodnutí ke snížení horní hranice sazby pokuty, neplyne z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod požadavek, aby byla pokuta, která byla uložena při samé spodní hranici sazby, označena za zjevně nepřiměřenou a aby krajský soud využil moderační pravomoc podle § 78 odst. 2 s. ř. s.“*⁴⁹³

Nejvyšší správní soud se při tomto svém závěru opřel z hlediska moderace bezpochyby o nejčastěji užívanou právní větu citovanou i v uváděném rozsudku rozšířeného senátu, a to, že: *„(s)myslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce (...).“*⁴⁹⁴ a dá se říct, že v rámci svého posouzení tuto právní větu předřadil před citované usnesení rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud dále odkázal i na účinnost nového zákona o přestupcích, který naopak při více přestupcích umožňuje aplikovat asperační zásadu, a tedy zvýšit zákonnou horní hranici sazby pokuty, a tudíž s odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp.zn. IV. ÚS 158/2000 vytknul městskému soudu, že při závěru o výhodnosti pozdější právní úpravy pro žalobce nepřistoupil ke komplexnímu zhodnocení výhodnosti pozdější právní úpravy a zkoumal změnu horní hranice izolovaně.

V prvé řadě je důležité zdůraznit, že Nejvyšší správní soud nadále připouští, že čl. 40 odst. 6 Listiny jsou správní soudy povinny aplikovat i ve správním trestání, zejména pokud dojde k dekriminálnímu určitého správního deliktu nebo pokud dojde ke zrušení zákonem upraveného trestu.⁴⁹⁵ Obě tyto změny ale vedou přímo ke zrušení napadeného

⁴⁹³ Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č.j. 7 As 264/2018 – 36.

⁴⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012- 23. Blíže k interpretačnímu významu této právní věty a její správnosti z hlediska původního účelu, jakož i ke smyslu moderace viz podkapitola 3.2.

⁴⁹⁵ *„Použití pozdějšího zákona, jestliže je pro pachatele příznivější (retroaktivita in mitius či retroaktivita in bonam partem), představuje zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivita), jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenícího z požadavku právní jistoty (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp.zn. III. ÚS 611/01, publikovaný pod č. 75 Sb. n. u. ÚS, sv. 26, str. 253, <http://nalus.cz>), a to pro oblast trestního práva. Pokud tedy budoucí zákonná úprava určité jednání zcela dekriminální, případně koriguje druh či výměru sankce vztahující se k tomuto jednání, které již nadále nepovažuje za způsobilé vyvolat takové (intenzivní) poruchy či ohrožení určitých zájmů chráněných v dané společnosti, není dán žádný rozumný důvod, aby předmětné jednání bylo v dobíhajících řízeních ještě trestáno, resp. aby za toto jednání byly ukládány původní, tj. přísnější sankce. Jinými slovy – společenský konsenzus ohledně určitého jednání a jeho závažnosti ve vztahu k porušení či ohrožení zájmů a vztahů ve společnosti (tj. stanovení trestnosti či naopak beztrestnosti určitého jednání,*

správního rozhodnutí, resp. zákonná právní úprava dle výkladu soudů nepředpokládá, že by v těchto případech soud přistoupil k moderaci trestu. Absenci tohoto posouzení ze strany soudu shledal v jednom z posledních rozhodnutí jako závadné i Nejvyšší správní soud (3. senát), který krajskému soudu vytkl, že se touto změnou ve smyslu § 40 odst. 6 Listiny nezabýval a věc vrátil krajskému soudu zpět k dalšímu řízení.⁴⁹⁶ Krajský soud následně v dalším řízení namísto zrušení správního rozhodnutí žalobu zcela zamítl, aniž by změna horní sazby byla jakkoliv v řízení v rámci principu retroaktivity *in mitius* zohledněna, což dle mého názoru není správným postupem.

Z hlediska vlastního posouzení výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu (7. senátu) se s druhou částí odůvodnění autorka v zásadě ztotožňuje, neboť z odůvodnění by v obecné rovině skutečně mělo být seznatelné, proč má soud za to, že pozdější právní úprava je pro pachatele co do důsledku příznivější jako celek. Předmětem publikované právní věty se ale stal vztah čl. 40 odst. 6 Listiny a moderačního práva soudu dle § 78 odst. 2 SŘS, které, jak se zdá, naznačuje jistý odklon rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu od původního účelu moderačního práva. Namísto rychlé a efektivní moderace tak Nejvyšší správní soud opět zúžil případy, kdy správní soudy mohou účinně moderovat.

Konečně publikovaná právní věta a ani vlastní odůvodnění rozsudku 7. senátu Nejvyššího správního soudu zcela nevyklučují přihlédnout k čl. 40 odst. 6 Listiny při změně horní hranice sazby a zvážit postup vedoucí k moderaci, pokud by trest byl shledán jako nepřiměřený a poukazované legislativní snížení horní hranice navíc zdůraznilo snížení společenské škodlivosti deliktu. Nejvyšší správní soud k tomu nicméně opakovaně uvedl, že moderace trestů u dolní hranice bude vzácná, neboť trest ve výši do 6% horní hranice sazby neshledává zpravidla jako zjevně nepřiměřený.

Uvedené rozhodnutí 7. senátu spíše zdůrazňuje, že je-li trest stále v mezích zákonné sazby navíc uložen při dolní hranici sazby, pak zpravidla nebudou dány důvody pro zásah soudu a moderaci trestu s ohledem na dovozenou výjimečnost aplikace tohoto institutu. Moderace správního trestu tak dle publikované právní věty 7. senátu bude výjimečnější a zpravidla lze očekávat, že posouzení změny právní úpravy z hlediska *lex mitior* spíše povede k zamítnutí žaloby, pokud trest nadále bude v mezích sazby, nebo ke kasaci správního rozhodnutí, dojde-li k úplné dekriminální s odkazem na čl. 40 odst. 6 Listiny. V případě, že se legislativní změny dotknou sazeb ukládaných trestů, bude na soudu, aby vyložil, zda je nová právní úprava jako celek pro pachatele výhodnější a zda změna typové závažnosti daného protiprávního jednání povede k závěru, že původně uložený trest je nepřiměřený.⁴⁹⁷ Nicméně tímto citovaným rozhodnutím není ani

v *případně trestnosti*.“ In: rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 As 7/2008 – 55 nebo dále srovnej rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č.j. 9 As 7/2008-55.

⁴⁹⁶ Srovnej rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2020, č.j. 3 As 28/2018 – 49.

⁴⁹⁷ V daném případě soud uvedl, že zákonem stanovená horní hranice výše pokuty vyjadřuje typovou závažnost daného protiprávního jednání. Pokud zákonodárce přistoupil ke snížení maximální výše pokuty, kterou je možné pachateli uložit za přestupek podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., nutně vyplývá, že protiprávní jednání naplňující skutkovou podstatu tohoto přestupku nadále shledává typově méně

judikatorně zcela vyloučeno, že by soud mohl přistoupit k moderaci z důvodu zjevné nepřiměřenosti trestu i při dolní hranici sazby podpořené navíc změnou sazby pokuty, jež evokuje snížení společenské škodlivosti.

Ačkoliv ve vztahu k moderačnímu právu se v posledních svých rozhodnutí dokonce i ESLP přiklání k užšímu výkladu retroaktivity ve prospěch pachatele, mj. i s přihlédnutím k tomu, že některé státy učinily v rámci přijetí Úmluvy vlastní výhradu k plné aplikaci tohoto principu.⁴⁹⁸ A dále s odkazem na obdobný přístup United Nations Human Rights Committee, která ve svém rozhodnutí dovodila, že není nutné vždy aplikovat tuto zásadu a použít pozdějšího zákona, došlo-li ke změně právní úpravy, ale konečný výrok je stále v jeho limitech. Zejména tento poslední právní názor by se dal převzít i na námi zkoumané případy. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud (7. senát) v rozsudku omezil jen na výklad usnesení rozšířeného senátu k čl. 40 odst. 6 Listiny, resp. jeho rozhodnutí neobsahuje vlastní nosné důvody vyloučení moderace pro případy *lex mitior*, lze uvést tento postup za souladný s aktuálními názory ESLP ve vztahu k povinnosti vnitrostátních soudů zohledňovat pozdější právní úpravu. Konečně problematika takového přístupu může vycházet ze skutečnosti, že změna právní úpravy by se tak dotkla už jen těch obviněných, kteří se po právní moci rozhodnutí obrátili s žalobou na správní soud, což může zasahovat do představy o spravedlnosti nového správního trestu a do legitimního očekávání ostatních pachatelů. ESLP k tomu rovněž připomíná nutnost užití tzv. rozumného výkladu účinného zákona.⁴⁹⁹

Pro úplnost - k jiným závěrům o správnosti užití moderace i pro případy *lex mitius* by nasvědčovaly některé aktuální přístupy v zahraničí. Například francouzský Conseil d'État již v minulosti dospěl v jednom z jeho stěžejních rozhodnutí k závěru, že v soudním řízení o sankcích, spadá-li tato sankce pod neomezenou jurisdikci soudu, může příslušný soudce rozhodnutí nahradit a použít mírnější nový zákon a nahradit správní uvážení o sankci svým vlastním uvážením.⁵⁰⁰ Jedná se přitom o obdobou moderačního práva.

závažným, než tomu bylo dříve, a proto uložení pokuty ve výši převyšující dvě třetiny maximální sazby stanovené novou právní úpravou, je na místě pouze v případech velmi závažných porušení zákona. Pokud by tedy soud nepřistoupil k moderaci uložené sankce, byla by pokuta uložena žalobkyni, měřeno optikou nové právní úpravy, zjevně nepřiměřená. Srov. rozsudek MS v Praze ze dne 18. 4. 2018, č.j. 9 A 134/2015 - 48.

⁴⁹⁸ Spojené státy si výslovně vyhradily právo neuplatňovat *lex mitior* vůbec; Itálie a Trinidad a Tobago si vyhrazují právo neuplatnit zásadu v případech, kdy již byl stanoven konečný výrok; a Německo si vyhrazovalo právo nepoužívat jej ve výjimečných situacích.

⁴⁹⁹ „Reasonable interpretation of the law in force“ In: rozsudek ESLP ve věci Koprivnikar proti Slovinsku ze dne 24. 4. 2017, stížnost č. 67503/13.

⁵⁰⁰ „Le contentieux des sanctions que l'administration prononce à l'encontre d'un administré relève du juge de pleine juridiction. Le juge peut substituer sa décision à celle de l'administration et faire application d'une loi nouvelle plus clémente.“ In rozhodnutí CE Société ATOM ze dne 16. 2. 2009. Dotupné na: <http://lepetitjournaldedroitpublic.com/tag/contentieux%20administratif/2>.

Ve vztahu k citované právní větě 7. senátu je předně potřeba konstatovat, že tímto Nejvyšší správní soud opětovně zúžil případy moderace u trestů uložených při dolní hranici sazby, jako tomu již činí dlouhodobě ve své judikatuře. Z tohoto hlediska se tak nejedná o zásadní změnu v posuzování možnosti aplikace moderačního práva. Na druhou stranu se jedná o zásadní změnu v možnosti zohlednění retroaktivity ve prospěch pachatele, než tomu bylo doposud. Z optiky účastníků soudního řízení tak při změně právní úpravy nebudou mít pachatelé téhož přestupku k dispozici stejné právní nástroje obrany pouze z důvodu výše jim uložené sankce. Pachatel u přestupku s nižší individuální závažností, (např. z důvodu řady polehčujících okolností či shledání okolností, které se blíží okolnostem vylučujících protiprávnost, a tedy potrestaný nižším trestem) nebude mít možnost u soudu nepřiměřený trest z důvodu retroaktivity *in mitius* moderovat, neboť jeho trest je pro soud v zásadě bagatelní a tím nehodný moderace. Naopak pachatel, u kterého byla shledána vyšší individuální závažnost téhož přestupku (např. z důvodu recidivy a řady přitěžujících okolností), bude mít při retroaktivitě ve prospěch v zásadě vyšší pravděpodobnost moderace trestu, a to i přesto, že jeho přestupek byl společensky škodlivější. Uvedený rozdílný přístup lze kvalifikovat i jako zásah do práva na rovný přístup žalobců k soudu. Navíc u tohoto postupu absentuje legitimní účel, jež je založen na nesprávném výkladu pojmu „zjevně“ nepřiměřený trest.

6.1.3. Nenulová dolní hranice sazby

Teoretickou přípustnost moderačního práva připustil v jednom ze svých nálezů i Ústavní soud, a to v rozhodnutí významném z hlediska jak správního, tak trestního práva. V tomto rozhodnutí ÚS rušil nenulovou dolní hranici sazby, jež dle posouzení soudu neumožňovala zohlednit správním orgánům dostatečně zvláštnosti daného případu, jakož i osobní a majetkové poměry obviněného a neumožňovala v nikoliv nezanedbatelném počtu případů uložit přiměřený trest.⁵⁰¹

V uvedeném nálezu sp.zn. Pl.ÚS 52/13, Ústavní soud uvedl, že mu jednak nepřísluší se v daném řízení vyslovovat k otázce, zda vůbec, a pokud ano, v jaké výši by v případě tohoto správního deliktu měla být dolní hranice pokuty zákonem stanovena. A dále uvedl, že není v daném řízení možné předjímat, k jakému závěru ohledně stanovení konkrétní výše pokuty soudy (s ohledem na své moderační právo) případně dospějí. A to z důvodu, že posuzování konkrétních okolností případu Ústavnímu soudu v řízení podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ani nepřísluší. I přesto z odůvodnění tohoto nálezu se může jevit případná moderace jako vhodný další postup.

Následně v navazujícím soudním řízení pak Městský soud v Praze v rozsudku vedeném pod č.j. 10 Ad 20/2013-58 napadené správní rozhodnutí celé zrušil a věc vrátil

⁵⁰¹ Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení části ustanovení zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který sazbu pokuty definoval, jako „lze uložit pokutu do výše 10 000 000,- Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč, čímž zákonodárce vytvořil nenulovou dolní hranici sazby ve výši čtvrt milionu korun. Ústavní soud k tomuto dovedl, že: „spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům.“ In: nálezní pléna ÚS ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl.ÚS 52/13.

správnímu orgánu k dalšímu řízení z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Soud se tak s Ústavním soudem předestřenou možností moderace nijak nezabýval možná i s ohledem na skutečnost, že dle shrnutí žaloby žalobkyně návrh na moderaci pravděpodobně neuplatnila. I přesto lze na odůvodnění Ústavního soudu pohlížet i tak, že správní soudy by u nenulových sazeb pokut, a to nejen v případě jejich zrušení Ústavním soudem (viz předchozí podkapitola), mohly v odůvodněných případech přistupovat k moderaci.

Obdobně i v jiných řízeních krajské soudy neaplikovaly moderační právo a namísto toho správní rozhodnutí zrušily a věc vrátily k dalšímu řízení, ve kterém správní orgán *je povinen zohlednit změnu právní úpravy u předmětného správního deliktu z hlediska výše uložené sankce (s přihlédnutím k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod) sám. Krajský soud k tomu dodal, že „nevyužil svého moderačního práva dle § 78 odst. 2 SŘS (k uplatnění moderace při zrušení aplikovaného ustanovení Ústavním soudem viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2004, č. j. 6 A 19/2002-38), a to i vzhledem k tomu, že správní orgán má lepší možnost posoudit všechna relevantní kritéria pro uložení sankce, a to včetně příslušné správní praxe vážící se k určení výše pokuty při správním deliktu týkajícím se nelegálního zaměstnávání, počítaje v to zohlednění konkrétních okolností tohoto deliktu a souběh s dalším správním deliktem tak, aby uložený trest byl spravedlivý i z hlediska rovnosti jednotlivých subjektů před zákonem.“⁵⁰² Zrušení dolní hranice sazby Ústavním soudem posoudil Krajský soud v Brně jako důvod pro zrušení rozhodnutí, nikoliv jako důvod pro moderaci samotného trestu i přes návod daný Ústavním soudem.⁵⁰³ Správní soudy tak namísto rychlého a v zásadě efektivnějšího rozhodnutí formou moderace v praxi spíše inklinují do správního uvážení samy nezasahovat.*

6.1.4. Kritéria vztahující se k osobě pachatele, zejména pak jeho majetkové poměry

Jedním z významných aspektů, jež mají vliv na druh a výši uloženého trestu jsou kritéria vztahující se k osobě pachatele. V samotné judikatuře pak zejména zaměření na majetkové poměry pachatele. Toto kritérium vyplývá ze samotného principu individualizace trestu, který má vedle principu zákonnosti druhý stěžejní vliv na ukládání správního trestu. Význam tohoto kritéria přitom zdůraznily rovněž soudy zejména u pokut. *„Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální*

⁵⁰² Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 6. 2016, č.j. 36 Ad 38/2014 – 73.

⁵⁰³ Tamtéž.

a generální prevence).⁵⁰⁴ Pro účely správního trestání Nejvyšší správní soud upravil požadavek zkoumání majetkových poměrů tak, že je povinností přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele je potom dána je povinen přihlédnout v případě, že by uložena pokuta mohla mít likvidační charakter, a to se uplatní i v případě, že toto kritérium není dáno v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.⁵⁰⁵ Uvedené kritérium vzpomíná ve svém komentáři i Milan Podhrázký⁵⁰⁶, tudíž okolnosti vztahující se k osobě pachatele, zejména pak majetkové poměry, mohou v konkrétních případech být důvodem pro moderaci nepřiměřeného trestu. Jeho vykonáním by totiž mohla být popřena proporcionalita zásahu, jež v trestním právu brzdí princip *ultima ratio*, a společně s ním samotný účel trestání. Problém nastává v čase posouzení osobních a majetkových poměrů, které se mohou v průběhu dlouhých soudních řízení opakovaně měnit (srov. Podkapitulu 5.5).

Za významné okolnosti lze považovat i ty okolnosti, které nemají přímý vztah ke spáchanému trestnému (deliktárnímu) činu a které proto nebudou hodnoceny z hlediska povahy a závažnosti trestného činu, např. rodinné poměry pachatele, jeho zdravotní stav apod.⁵⁰⁷ Tyto okolnosti přitom nejsou zpravidla soudy brány v potaz, ale s odkazem na citovanou judikaturu Nejvyššího soudu by mohly být přijímány i v rámci správní moderace. Správní soudy nicméně v této souvislosti nezřídka zužují hodnocení přiměřenosti správní sankce na majetkové poměry sankcionovaného. K tomuto přístupu nicméně souhlasím s odbornou veřejností, že takovýto přístup není vždy žádoucí. „Podle názoru autorů je však nezbytné do rozhodování správních soudů v plném rozsahu akcentovat i jiná hlediska, jelikož pro posouzení správnosti stanovení odpovídající sankce zpravidla není dostačující posouzení toliko finanční stránky případu.“⁵⁰⁸

6.1.5. Likvidační trest

V návaznosti na předchozí podkapitulu se dále nabízí posouzení otázky likvidačního trestu z pohledu moderace. Jedná se přitom o jeden z nejvíce řešených důvodů nepřiměřenosti trestu a případné možnosti s odkazem ústavně garantovaný limit likvidační povahy trestů.⁵⁰⁹ Tento definoval rozšířený senát NSS v případě pokut tak, že: „Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty

⁵⁰⁴ Nález pléna ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/02.

⁵⁰⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

⁵⁰⁶ PODHRAZKÝ In: JEMELKA, PODHRAZKÝ op. cit., s. 649.

⁵⁰⁷ Blíže k důvodům usnesení NS ČR ze dne 28. 5. 2014, sp.zn. 8 Tdo 550/2014.

⁵⁰⁸ KORBEL, F.; STAŇKOVÁ, K.; HENGALOVÁ, M. Moderací právo správních soudů. *Právní rádce*. IHned.cz [online]. Economia, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 2020-3-1]. Dostupné na: https://pravniрадce.ihned.cz/cl_-65239450-moderacni-pravo-spravnich-soudu.

⁵⁰⁹ MATES, op. cit. 2012, s. 599.

dostanou do existenčních potíží.“⁵¹⁰ Ve vztahu k této okolnosti P. Mates připomíná, že správní orgány jsou povinny přihlížet k poměrům pachatele, byl-li by uložený trest pro pachatele likvidační, a to i tehdy, nestanoví-li výslovně tento požadavek právní úprava.

Určitá výše trestu, která může být zanedbatelná pro jednoho člověka, může být přitom likvidační pro jiného. Sama likvidačnost má úzký vztah s přiměřeností trestu, neboť likvidační trest nemůže plnit svůj účel v rámci individuální prevence a je na něj nutné z hlediska principu proporcionality hledět jako na trest nepřiměřený. Jedná se tak o zcela subjektivní rozměr poměrů pachatele k výši trestu.

Již při samotném ukládání trestu je nutné ve světle účelu trestání přihlížet i k okolnostem, které by mohly ovlivnit osobní stav pachatele, kdy u právnických osob to bude nejčastěji možnost vzniku předlužení, které by mohlo mít za následek jejich úpadek či vedla k jejich zrušení a zániku. U fyzických osob takovým případem může být dlouhodobá či trvalá změna finanční či sociální situace⁵¹¹, zásah do možnosti plnit vlastní vyživovací povinnost vůči třetím osobám či k omezení plnění závazků, jež s přestupkovým jednáním nesouvisí. Uvedené souvisí s požadavkem, že každý trest by měl být dostatečně individualizován a měl by odpovídat okolnostem daného případu.⁵¹²

K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č.j. 6 As 250/2014 – 35 mj. upřesnil, že: „(z)ávěrem lze podotknout, že účelem korektivu zákazu ukládání sankcí v likvidační výši je zabránit excesivnímu trestání ze strany správních orgánů. Nelze jej vykládat tak, aby sloužil k ochraně subjektů v hospodářských potížích před trestem za porušení jejich právních povinností tím, že každý podnikatel vykazující účetní ztrátu by se v takovém případě mohl vyhnout postihu, resp. vyhnout sankci v citelné výši. Takový postup by popíral preventivní a represivní funkci trestu, tedy samotný smysl správního trestání.“

Významným se stává i závěr Ústavního soudu, který dovozuje, že: „(j)edním z legislativních způsobů, jak likvidační charakter sankce potlačit, je využití institutu moderace výše sankce na základě zohlednění konkrétních poměrů sankcionovaného

⁵¹⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

⁵¹¹ BARICOVÁ, J., ŠTEVČEK, M. In: BARICOVÁ, FEČÍK, ŠTEVČEK, FILOVÁ a kol. op. cit., s. 102.

⁵¹² „Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. Jiná možnost, tedy předkládání jednotlivých zákonů s tímto typem právní úpravy správními soudy Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepřipadá v úvahu, neboť se nejedná o ústavní nesoulad, který by byl odstranitelný jednoduchým zásahem negativního zákonodárce. Rozšířený senát navíc považuje za podstatné, že zmíněný požadavek vyplývá nejen z Listiny základních práv a svobod, ale také z Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“ In: Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

*subjektu, tedy za využití diskrece při rozhodování správního orgánu, který sankci ukládá. Tento způsob je typický pro správní delikty v užším slova smyslu.*⁵¹³

I přes uvedenou nastíněnou možnost moderace je potřeba, aby žalobce byl ve svém návrhu aktivní a nabízel v praxi soudům konkrétní tvrzení, proč shledává uvedený trest likvidační, neboť v opačném případě soudy může návrh posoudit jako příliš obecný až neobjednatelný.⁵¹⁴ A až by to bylo vhodné a v souladu s § 118a o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s., nedochází v rámci řízení ani k poučení ze strany soudů a ty takovéto návrhy rovnou zamítají.

6.1.6. Další polehčující okolnosti

Další důvod, který správní soudy v posledních letech více začaly využívat ve vztahu k možnosti užívání moderačního práva soudu, jsou právě nezohledněné nebo nedostatečně posouzené polehčující okolnosti.

Uvedený důvod moderace přitom není v judikatuře ustálený. Na první pohled se dokonce jeví v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v roce 2008 nastínil směr, že moderační právo je právní prostředek, který soud může použít na základě zhodnocení konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele. Proto u moderačního práva za rozhodné považoval jediné a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele.⁵¹⁵ Naneštěstí se uvedený názor Nejvyššího správního soudu v praxi neujal, neboť nevychází ani z textu zákona ani ze smyslu moderačního práva. Na druhou stranu v minulosti více akceptované polehčující okolnosti v případě moderace jsou dnes Nejvyšším správním soudem opět bržděny a rozsudky moderující správní trest z tohoto důvodu mírněny. Za těchto okolností, tak lze další okolnosti řadit pod důvod moderace,

⁵¹³ Nález pléna ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp.zn. Pl. ÚS 24/14.

⁵¹⁴ „Pokud pak žalobkyně navrhovala v žalobě moderaci výše sankce, když argumentovala tím, že její výše je nepřiměřená a likvidační, což se ostatně objevilo už v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, tady nezbývá, než konstatovat, že tato tvrzení žalobkyně jsou v podstatě velmi obecná a nekonkrétní a v důsledku toho v podstatě neprojednatelná. Tvrdí-li účastník řízení cosi o nepřiměřenosti, musí zároveň argumentovat, v čem tuto nepřiměřenost spatřuje, ve vztahu k čemu je pak předmětná pokuta ve zjevně nepřiměřené výši. a pokud žalobkyně tvrdí, že by výše pokuty byla pro ni likvidační, pak je na ní, aby vyargumentovala, jakým způsobem, v jaké míře by tedy výše sankce zasáhla do jejich hospodářských poměrů.“ In: rozsudek MS v Praze ze dne 12. 11. 2015, č.j. 8 A 47/2011 – 44.

⁵¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008-80.

nicméně opětovně je judikatura k tomu zdrženlivá.^{516, 517} Aby soud tak přihlédl k polehčujícím či jiným okolnostem, musely by akcentované souvislosti být „natolik závažnými“, aby do nich soud mohl zasáhnout.

6.1.7. Trestání dvakrát za tutéž věc

Porušením zásady *ne bis in idem* – práva nebýt souzen a trestán dvakrát za týž čin „je ve smyslu § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. ve spojení s článkem 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod i vedení trestního stíhání a odsouzení obviněného za čin, který příslušný správní orgán v přestupkovém řízení posoudil tak, že nebylo prokázáno, že by se stal.“⁵¹⁸

Obdobně se tato zásada uplatňuje i v oblasti správního trestání, což je patrné například i z § 64 či § 76 PZ. Nicméně se nezřídka ve správní praxi objevují případy, kdy pachatel jedním jednáním poruší hned několik právních (správních) předpisů, přičemž za každý z nich je s ním vedeno samostatné správní řízení o správním deliktu, jehož výsledkem může být uložení správního trestu. Správní orgány pak bezpochyby dbají na to, aby uložený trest právě v jejich řízení byl přiměřený. Pokud ovšem není dána centrální evidence řízení o přestupcích a jednotlivé správní orgány nemusí být vždy v obraze, že všechny uložené tresty v souhrnu mohou být pro pachatele zjevně nepřiměřené či dokonce likvidační.

Uvedená skutečnost by přitom mohla být zohledňována správními soudy při návrhu na moderaci. Na druhou stranu správní orgány jsou s účinností od 1. 7. 2017

⁵¹⁶ „Při úvaze o míře moderace předmětné pokuty krajský soud posuzoval, zda je vhodné v nyní projednávané věci moderovat pokutu až na částku 100 000 Kč, jak navrhuje žalobce, přičemž dospěl k závěru, že taková moderace není vhodná. Navrhovaná částka 100 000 Kč by totiž s ohledem na hospodářské výsledky žalobce, uvedené již v napadeném rozhodnutí, a při zachování dostatečné tvrdosti, odpovídající závažnosti spáchaného správního deliktu, byl se jedná o málo závažné jednání, byla pokutou zcela symbolickou, nicméně k uložení takové pokuty by dle krajského soudu musela být materiální stránka předmětného správního deliktu ještě marginálnější (např. specifické okolnosti spočívající v novosti či nejednoznačnosti právní úpravy ohledně povinnosti žalobce požádat o povolení spojení soutěžitelů ve smyslu § 18 odst. 1 ZOHS, aktuální změna právní úpravy, na kterou by žalobce nemusel být schopen včas reagovat, atp.). Krajský soud se proto rozhodl pro moderaci pokuty na spíše symbolickou výši, do níž se promítají specifické polehčující skutkové okolnosti v nyní projednávané věci, přičemž za přijatelnou krajský soud považuje částku ve výši 1 000 000 Kč. Právě o takové výši pokuty proto krajský soud v rámci svého moderačního oprávnění dle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodl. Rozsudek KS v Brně ze dne 5. 6. 2019, č.j. 29 Af 96/2016-225 (pozn. autorky k 9/2020 zrušený rozhodnutím NSS).

⁵¹⁷ Naproti tomu srovnej rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č.j. 7 Afs 230/2019 – 34, kde soud konstatoval, že „jednání a pokuta uložená při hranici dolní sazby by zde musely být zásadní skutečnosti (polehčující okolnosti, majetkové poměry přestupce atp.), které by uloženou pokutu činily zjevně nepřiměřenou. Tento závěr ostatně potvrzuje i žalobcem připomínaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2018, č. j. 29 Af 19/2016 - 30, ve kterém tento soud uvedl, že považuje „za potřebné posuzovat otázku zjevné nepřiměřenosti dále a podrobněji a nikoli ustat pouze na tom, že uložená pokuta je zcela při dolní hranici zákonného rozpětí. Zdejší soud má totiž za to, že i pokuta nedosahující jednotek procent maximálního zákonného rámce může být v určitém případě (byť zřejmě zcela výjimečně) zjevně nepřiměřenou.“ Nejvyšší správní soud nicméně skutečnosti akcentované krajským soudem v této souvislosti neshledal natolik závažnými, aby tyto činily uloženou pokutu zjevně nepřiměřenou.“ NSS k tomu doplnil, že nesouhlasí s posouzením soudu, že zvoleným polehčujícím okolnostem měla být přisouzena větší váha, a proto rozsudek zrušil.

⁵¹⁸ Usnesení NS ČR ze dne 15.2.2006, sp.zn. 5 Tdo 166/2006.

povinný dle § 37 písm. b) PZ tuto skutečnost sami zohledňovat při určení druhu a výměry trestu. V takovém případě by pozdější správní rozhodnutí, které uvedenou okolnost nevzalo v potaz, mělo být správními soudy správně zrušeno a věc by měla být vrácena zpět k dalšímu řízení. Z hlediska rychlosti a hospodárnosti projednání, kdy o vině není sporu, bych se k využití moderačního práva přikláníla.

K tomu francouzský Ústavní soud - Conseil constitutionnel měl nedávno možnost se vyjádřit a objasnit svou judikaturu k této otázce. Dle jeho judikatury *zásada nezbytnosti trestných činů a sankcí nebrání tomu, aby stejné činy spáchané stejnou osobou byly předmětem různých řízení za účelem uložení správních nebo trestních sankcí. Což je však důležité, „(p)okud možnost zahájení dvou řízení může vést ke kumulaci sankcí, zásada proporcionality znamená, že v žádném případě nepřekročí celková částka možných sankcí nejvyšší částku jedné ze sankcí, ve kterém vznikly.“*⁵¹⁹

6.1.8. Snížení trestu či jeho upuštění za udání

Další důvod, který by mohl být soudy akceptován jako důvod moderace trestu, je aktivní spolupráce pachatele v podobě dodání takových informací a důkazů, jež buď umožní provést šetření na místě, nebo prokázat existenci kartelové dohody dle § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dle uvedeného ustanovení je totiž příslušnému správnímu orgánu umožněno neudělit nebo snížit pokutu takovémuto spolupracujícímu pachateli. Důvodem umožnění tohoto moderačního práva byla neúčinnost do té doby užívaných nástrojů při ochraně hospodářské soutěže a potřeby odhalování kartelů. Z tohoto důvodu stát nabídl tzv. „*udavačům*“ imunitu proti úplnému potrestání. Pravidla i podmínky této veřejnoprávní moderace se přitom liší od podmínek moderace soudní. Významným rozdílem je, že o upuštění nebo snížení rozhoduje sám správní orgán, navíc se tato moderace vztahuje jen k pokutě a výsledná uložená pokuta pak již nemusí být po moderaci přiměřená ke spáchanému deliktu.⁵²⁰

V návaznosti je potřeba připomenout, že správní soud může dle § 78 odst. 2 SŘS využít moderační právo v mezích zákonem dovolených. Z toho vyplývá, že i správní soud, postupuje-li v mezích zákonem dovolených může v případě oblasti hospodářské soutěže například s přihlédnutím k jiným obdobným případům, by mohl v rámci moderace trestu zohlednit přístup obviněného. Na druhou stranu nelze nepoukázat, že správní soudy jsou v této oblasti spíše zdrženlivější s využitím moderačního práva.⁵²¹

Vyvstává přitom další otázka, zda by spolupracující pachatelé mohli být úspěšní s návrhem na moderaci trestu i v odlišných oblastech správního trestání. Uvedené posouzení bude přitom odvislé vždy od okolností konkrétního případu, ale s ohledem na doposud restriktivní judikaturu v této oblasti a s ohledem na to, že spolupráce pachatele

⁵¹⁹ Rozhodnutí CC ze dne 18. 3. 2015, stížnost č. 2014-453 / 454 QPC a 2015-462 QPC a dále rozhodnutí CC ze dne 24. 6. 2016, č. 2016-546 QPC. Dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>.

⁵²⁰ Srovnej BEJČEK, J. Přínosy a rizika moderace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (leniency programme). *Právník*, 2003, č. 3 s. 193-206.

⁵²¹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č.j. 8 Afs 25/2012 – 351.

je obecně brána pouze jako jedna z polehčujících okolností dle § 39 písm. d) PZ, tak lze očekávat, že bude nezbytné, aby k této skutečnosti přistoupily minimálně i další důvody.

Pro úplnost tento závěr nepřímo potvrdil i Nejvyšší správní soud, který v jiné věci zrušil rozsudek krajského soudu moderující správní trest ze 4,9 mil. Kč na 1 mil. Kč v případě, kdy pachatel v průběhu jednání spolupracoval a usiloval o zjednání nápravy. Ačkoliv se nejedná o stejnou skutkovou okolnost, tak tyto významné polehčující okolnosti ve spojení s uloženým trestem, který očividně jak podle krajského soudu, tak Nejvyššího správního soudu nebyl ideální, samy o sobě nestačily na závěr o zjevné nepřiměřenosti.⁵²²

6.1.9. Nepřiměřená délka řízení

Jak již bylo uvedeno výše v podkapitole 3.2, jedním z důvodů zařazení moderačního práva do správního soudnictví byla snaha o soulad české právní úpravy s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požadující u „trestních obvinění“ zajištění práva na spravedlivý proces a s ním i požadavek na vydání rozhodnutí o trestním obvinění v přiměřené době. Moderační právo mělo správním soudům umožnit rozhodnout o trestu namísto správního orgánu, nebylo-li pochyb o vině a tím zkrátit i dobu dalšího řízení o správním deliktu.

Tento závěr přitom vyplývá z trestní větve a z judikatury ESLP, která přiznává, že je-li nepřiměřená délka řízení následně zohledněna v konečné podobě trestu, pak tímto způsobem se může stát zbavit povinnosti k náhradě újmy, jež nepřiměřeně dlouhým řízením v rozporu s požadavky čl. 6 Úmluvy účastníku vznikla.

Na tuto možnost, zda i délka řízení může mít vliv pro moderaci, v minulosti pak poukazoval i Lukáš Potěšil ve svém článku *Judikatura a správní trestání*.⁵²³ Ve vztahu k tomuto pak konstatoval, že právní úprava danou možnost explicitně nepodchycuje. To samo o sobě nicméně není nezbytné, vychází-li to ze samotné podstaty a účelu institutu moderace.

S tímto důvodem moderace se v dílčí míře zaobíraly v minulosti i správní soudy. V prvním případě v řízení vedeném před Městským soudem v Praze soud přezkoumával rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za porušení zákona o regulaci reklamy. Žalobce vedle žalobních námitek týkajících se nezákonnosti rozhodnutí navrhl rovněž trest moderovat a upustit od něj nebo jej snížit s odůvodněním, že od uložení sankce uplynulo již 5 let a pokuta je tak nepřiměřená.⁵²⁴ Městský soud ve svých úvahách v rámci odůvodnění o nenaplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti využil alibisticky argumentu, že pokuta dosahuje pouze 10 % maximální zákonné sazby, a nelze ji proto shledat jako nepřiměřenou, tím spíše zjevně nepřiměřenou. K samotné námitce

⁵²² Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č.j. 5 As 204/2019-62, ve kterém NSS rozsudek krajského soudu moderující trest zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení s významným poznatkem, že tak činí i s vědomým, že původní uložený trest není „ideální“.

⁵²³ POTĚŠIL, L. *Judikatura a správní trestání*. In: Dny práva – 2012 – Days of Law. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 1-11.

⁵²⁴ Srovnej rozsudek MS v Praze ze dne 3. 12. 2014, č.j. /2011-214.

uplynutí značné doby od uložení sankce, se městský soud v rozsudku výslovně již nevyjádřil. Žalobce následně tuto skutečnost soudu vytknul v kasační stížnosti, kdy soud nezohlednil, že uplynula „značná doba“ a uloženou pokutu proto nelze považovat za přiměřenou.

Nejvyšší správní soud následně nedal žalobci v dané kasační námitce za pravdu, když s odkazem na svůj rozsudek ze dne 19. 12. 2013, č.j. 2 As 130/2012 – 20 zdůraznil, že „v rámci řízení o kasační stížnosti, nemá obdobné oprávnění jako krajský (městský) soud a sám již jeho úvahu o výši pokuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského (městského) soudu může tedy hodnotit opět jen to, zda prvoinstanční soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.“⁵²⁵ Následně k tomu doplnil, že citovaný závěr lze obdobně aplikovat i na situace, kdy soud v rámci své diskrece k moderaci nepřistoupil, přičemž Nejvyšší správní soud se s argumentem o nepřiměřené délce řízení o trestním obvinění ve vztahu k čl. 6 Úmluvy vypořádal tak, že zkorigoval výpočet délky, která nebyla 5 let (ale 4 roky a 4 měsíce od zahájení řízení, resp. 3 roky od vydání konečného rozhodnutí), a i přes argumentaci nepřiměřenou délkou řízení neshledal jako vadné, že městský soud se s touto námitkou sám explicitně nevypořádal a ani Nejvyšší správní soud nekonstatoval, zda a jaká délka řízení by mohla mít vliv na aplikaci moderačního práva. S ohledem na negativní výsledek pro žalobce se proto jeví, že správní soudy na rozdíl od trestní větve odmítají zohlednit délku řízení v rozhodnutí o přiměřeném trestu.

Rovněž v jiném řízení vedeném před Městským soudem v Praze o žalobě proti rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 400 000 Kč za ohrožení a poškození životního prostředí v lesích, navrhl žalobce eventuálně snížení pokuty na 25 000 Kč. Následně až při ústním jednání před soudem doplnil žalobce žalobu o argumentaci dlouhého časového odstupů rozhodování soudu od doby spáchání deliktu. Městský soud k tomu konstatoval, že podle jeho názoru nelze namítanou dobu měřit mezi okamžikem, kdy k deliktu došlo a okamžikem rozhodování o žalobě, ale doplnil, že „by bylo možno samozřejmě vzít v úvahu časový odstup mezi tím, kdy došlo k deliktu a kdy o něm správní orgán rozhodl, vzhledem k tomu, že pokuta má mít i určitou výchovnou, resp. preventivní funkci, tak tam by ten časový odstup mohl hrát jistou roli, nicméně ve věci je zřejmé, že správní orgán I. stupně rozhodl do jednoho roku od zahájení řízení a odvolací správní orgán pak přibližně do půl roku od rozhodnutí prvostupňového, takže tam žádný časový odstup, který by odůvodňoval moderaci, soud neshledal.“⁵²⁶ Z uvedeného je tak zjevné, že městský soud nerespektoval sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu, že nepřiměřenost délky řízení nelze shledávat pouze v jednotlivých procesních fázích řízení, ale rozhodná je celková doba řízení.⁵²⁷ To by v konečném důsledku skutečně

⁵²⁵ Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2015, č.j. 10 As 38/2015 – 44.

⁵²⁶ Rozsudek MS v Praze ze dne 15. 9. 2016, č.j. 8 A 60/2012 – 46.

⁵²⁷ Sjednocující stanovisko NS ČR z 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, v němž NS konstatoval, že nepřiměřená délka řízení je pak celá délka průběhu řízení, kde i takové řízení, které v sobě nemá ani jeden průtah, tzn. orgán postupoval správně, může být v konečném důsledku nepřiměřeně dlouhé. Stejně tak, vyskytly-li se

mělo a mohlo mít význam pro moderaci trestu před správním soudem. Dle aktuální správní judikatury žalobce nebude procesně úspěšný, postaví-li argumentaci pro moderační právo pouze na délce řízení, ačkoliv v trestním řízení by tato okolnost mohla vést ke snížení trestu či zastavení stíhání.⁵²⁸

Z uvedených rozhodnutí je přitom patrný konflikt v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, správních soudů a Nejvyššího soudu, přičemž v minulosti správní soudy byly více přístupné k moderaci. Ačkoliv je nepřiměřená délka řízení, která je nežádoucí a v rozporu s čl. 6 Úmluvy, soudy opomíjena či vylučována z pohledu moderace, tak dle mého názoru ji lze jednoznačně zařadit pod aplikovatelné důvody moderace.

Nejvyšší soud v rámci trestního řízení uvedl, že: „z hlediska proporcionality uloženého trestu a okolností, za kterých byl čin realizovaný, je potřebné zdůraznit i dobu, která uplynula od jeho spáchání.“ Ústavní soud ČR dokonce dovodil, že: „ochrana práva na přiměřenou délku řízení podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, resp. kompenzace jeho porušení může být dosažena i prostředky, jež jsou vlastní trestnímu právu. Je proto povinností obecných soudů využít všech takových prostředků, které jim trestní právo poskytuje, k tomu, aby vedle práva na osobní svobodu bylo rovněž kompenzováno porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. To vše takovým způsobem, aby byla především zajištěna ochrana základních práv stěžovatele a současně vyloučeno nastoupení mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky za porušení závazků plynoucích z Úmluvy.“⁵²⁹ Ačkoliv se tento judikát týká přiměřenosti délky řízení a práva na osobní svobodu ve smyslu čl. 8 Listiny, jež v přestupkovém právu zásadně nebývá dotčena, je toto posouzení významné i pro výklad moderačního práva jako prostředku plnění požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Konečně v judikatuře ESLP je snížení trestu soudem z důvodu přihlídnutí k délce konání řízení častým úspěšným argumentem států, proč při porušení čl. 6 Úmluvy z důvodu délky řízení, nemusí uvedenou osobu dále odškodňovat.⁵³⁰ I z tohoto úhlu pohledu má moderační právo své nezastupitelné místo v systému ukládání přiměřených sankcí. Problémem zůstává, že soudy toto oprávnění ve vztahu k délce řízení zásadně neužívají, čímž ve spojení s prodloužením prekluzivních lhůt u přestupků, rozsahem opravných prostředků a s přihlídnutím k délkám řízení konaných před správními soudy, může docházet i k porušování čl. 6 odst. 1 Úmluvy v oblasti správního trestání.

Závěrem je vhodné připomenout význam snižování trestů v trestním řízení, dle kterého v trestním právu z důvodu průtahů v řízení náleží obviněnému prostředky

v řízení nějaké průtahy, ale řízení bylo tak krátké, že jej ještě nelze považovat za nepřiměřeně dlouhé, nemuselo dojít k nesprávnému úřednímu postupu.

⁵²⁸ Blíže k této problematice např. BARNETOVÁ, D. K otázce nepřiměřené délky trestního řízení a prostředkům nápravy, zejména s přihlídnutím k judikatuře ESLP. *Bulletin advokacie* ze dne 20. 6. 2013. Dostupné na: www.bulletin-advokacie.cz/k-otazce.

⁵²⁹ Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp.zn. I. ÚS 554/04.

⁵³⁰ Srov. rozsudek ESLP, Eckle proti Německu ze dne 15. 7. 1982, na který navázaly i české soudy. Srov. nález ÚS ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. I. ÚS 554/04, či nález ÚS ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. I. ÚS 554/04.

kompenzační povahy ve formě zadostiučinění dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úřední postupem. V této souvislosti ESLP konstatuje, že je možné namísto této kompenzace uspokojit poškozenou osobu formou nepeněžité podoby. Tou může být právě konstatování prodlevy a porušení práva na rozhodnutí v přiměřené době, omluva, příkaz k zastavení stíhání, zrušení rozsudku, či pro nás významné, právě i samotné snížení trestu.⁵³¹ Z pohledu moderačního práva je možným důvodem samotné existence zájem na rychlosti projednání u zjevně nepřiměřených trestů, kde není nutné věc vracet zpět, přičemž o trestu rozhodne moc soudní disponující oprávněním trestat.

6.2. Neakceptovatelné důvody pro moderaci

V další podkapitole si představíme důvody moderace navržené v minulosti žalobci, které nebyly správnými soudy shledány jako akceptovatelné. Uvedený výčet důvodů se přitom může v čase měnit, kdy důvody, které dříve soudy přijímaly, za několik let mohou být vyloučeny, či obráceně, důvody zde vyloučené mohou být v určitých případech shledány jako přípustné. Z pohledu odborné veřejnosti, ale i samotných žalobců bude proto nezbytné nahlížet na dále popsanou soudní rozhodovací praxi s jistou rezervou a porovnávat ji s navazující českou, a především evropskou soudní judikaturou.

6.2.1. Nejednoznačnost výkladu aplikovaného právního ustanovení

Nejednoznačnost výkladu pro adresáta normy může spočívat jak v podobě zjišťování významu neurčitého právního pojmu začleněného do skutkové podstaty správního deliktu, tak v podobě nejednoznačnosti výkladu daného ustanovení. Nejedná se o totožné instituty. Na rozdíl od neurčitých právních pojmů, které zákonodárce úmyslně začlenil do právní úpravy se zájmem o zohlednění rozmanitého množství situací, které by pevnou definicí či taxativním výčtem s největší pravděpodobností nepojal všechny, ale které současně mají být vykládány v mezích smyslu právní úpravy, tak nejednoznačnost výkladu už je brána jako pochybení zákonodárce.

K tomu Marcela Lukášová navíc správně poukazuje, že formulace skutkových podstat se v trestním právu vyznačují vyšší přesností a konkrétností, kdy naproti tomu typickým znakem skutkových podstat správních deliktů je začlenění neurčitých právních pojmů a demonstrativních výčtů, z čehož je zjevné, že trestní právo je více kazuistické než právo přestupkové.⁵³² Uvedená skutečnost pak může v adresátech správních norem

⁵³¹ ČERVENÁ, K. *Soudní průtahy: preventivní a kompenzační prostředky nápravy*. Liga lidských práv, 2009. Dostupné online na: <http://www.blokovygrant.cz/download.php?id=1441&typ=m>. či zmírnění trestu přijímaný obecně i ESLP např. ve věci Eckle proti Německu ze dne 17. 7. 1982, stížnost č. 8130/78. Rozsudek ESLP, Beck proti Norsku ze dne 26. 06. 2001, č. 26390/9526390/95, § 27, či rozsudek ESLP, O'Neill And Lauchlan proti Spojenému království ze dne 28. 6. 2016, stížnost č. 41516/10 a 75702/13.

⁵³² LUKÁŠOVÁ, M. Trestání jako výsada trestního práva? *Trestněprávní revue* 5/2019, s. 97. Dostupné v právním informačním systému na: www.beck-online.cz.

vzbuzovat nejistotu ve správnosti jejich postupu, přičemž samotná sazba hrozících trestů za správní delikty nebývá vždy nízká.

Není tak překvapivé, že se v minulosti vyskytly i případy, kdy správní soudy posuzovaly, zda **nejednoznačnost výkladu v rámci skutkové podstaty deliktu** nemůže vést k pravomoci soudu uplatnit moderační právo.⁵³³ V konkrétním daném případě Městský soud v Praze shledal důvody zjevné nepřiměřenosti správního trestu ve skutečnosti, že správními orgány aplikované ustanovení umožňuje různý výklad znění zákona v podobě „*uvádět v omyl*“.⁵³⁴ Uvedenou nejednoznačnost konfrontoval s principy předvídatelnosti práva a ochrany legitimního očekávání a učinil závěr, že aplikované ustanovení může připouštět i jiný výklad. Na základě uvedeného soud rozhodl o upuštění od uložení pokuty. Nejvyšší správní soud následně odmítl uvedený závěr a konstatoval, že: „*(i) kdyby bylo předmětné ustanovení svým obsahem nejednoznačné, nelze nejasnost právní normy použít jako důvod pro moderaci trestu. Moderační právo je právní prostředek, který soud může na základě zhodnocení konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele použít ke zmírnění či upuštění od uložení sankce z důvodů její nepřiměřenosti. Za rozhodné v tomto smyslu lze považovat jedině a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele.*“ Nejvyšší správní soud konečně naznal, že: „*(p)řípadnou nejednoznačnost výkladu ustanovení právní normy nelze ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. zohlednit jako rozhodné kritérium pro moderaci správního trestu.*“⁵³⁵ Soud k tomu konstatoval, že „*(z) těchto důvodů poukazujeme, že ačkoliv jednoznačnost právní úpravy nebude kritériem pro rozhodování o zjevné přiměřenosti trestu, tak nemusí být vyloučeny z přezkumu v případě kontroly zákonnosti sankce v souladu s čl. 10 Ústavy. V krajním případě by „Neexistence přístupného a přiměřeně předvídatelného soudního výkladu může dokonce vést ke konstatování porušení článku 7 Úmluvy“.* Ve věci Soros proti Francii dospěl ESLP k závěru, že míra nepřesnosti vyplývající ze způsobu, jakým byl zákon vypracován, není sama o sobě dostatečná k tomu, aby představovala porušení článku 7 Úmluvy, je-li ve většině případů význam dostatečně jasný a význam je pochybný pouze v malém počtu případů.⁵³⁶ Nad to ESLP zdůrazňuje, že jeho vlastní judikatura podporuje vnitrostátní soudy, které přijaly metodu zákonného výkladu zohledňující záměr zákonodárce v době, kdy byl dotčený zákon vypracován.⁵³⁷

Z výše uvedeného závěru Nejvyššího správního soudu plyne, že *pro futuro* zcela odmítá zohlednit nejednoznačnost právní úpravy ve výši pokuty, ačkoliv je to obecně ve skutkových podstatách deliktů a trestných činů nežádoucí jev. Kategorické odmítání moderace i v těchto případech nemusí být vždy zcela namístě. Mimo to správní orgán nezřídka přistupuje rovnou k potrestání, aniž by předem využil například možnost

⁵³³ „*Případnou nejednoznačnost výkladu ustanovení právní normy nelze ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. zohlednit jako rozhodné kritérium pro moderaci správního trestu.*“ In: rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008-80.

⁵³⁴ V rozsudku MS v Praze ze dne 16. 10. 2007, č. j. 10 Ca 227/2007 – 41, následně zrušeného NSS pod č. j. 7 As 16/2008 – 80.

⁵³⁵ Podle rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008-80.

⁵³⁶ Rozsudek ESLP, Soros proti Francii ze dne 6. 10. 2011, stížnost č. 50425/06, § 52.

⁵³⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP, Boulois proti Lucembursku ze dne 3. 4. 2012, č. 37575/04, § 98.

napomenutí a dal tak adresátu nejasné právní normy najevo možnost intenzivnějšího potrestání pro případ, že protiprávního jednání nezanechá. Dle mého názoru nejasná právní úprava v těchto případech, kdy správní orgán sám nevyužil méně invazivní postup v souladu s principem trestání jako *ultima ratio*, by neměla být zcela paušálně vylučována jako důvod vedoucí k nepřiměřenosti trestu a z moderačního práva. Navíc pokud si je soud sám vědom, že nejasnost právní úpravy může vést k porušení Úmluvy, přičemž moderace byla začleněna do české právní úpravy k jejímu naplnění.

Obdobně problematické z pohledu obviněných jsou i stále častější **sběrné skutkové podstaty** založené právě na výkladu neurčitého právního pojmu. Ve vztahu k neurčitým právním pojmům Nejvyšší správní soud dlouhodobě odlišuje přezkum přiměřenosti a neurčitého právního pojmu, když stanoví, že přezkum interpretace neurčitého pojmu ze strany správního orgánu je možný jen v intencích kontroly zákonnosti, soudu však nepřísluší, aby nahrazoval správní orgán a sám učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem. K obdobnému závěru dospívá i Pavel Mates který výslovně vylučuje možnost aplikace moderace v případech, u kterých se uplatní neurčitý právní pojem.⁵³⁸ I v těchto případech, kdy právní úprava má pokrýt co nejvíce právních jednání, ale současně nedává jasně najevo, co do sběrné skutkové podstaty spadá, může být posuzování správního trestu problematické z hlediska jeho přiměřenosti. V zákonech se lze setkat s tím, že u těchto sběrných skutkových podstat zákonodárce zpravidla stanoví nižší trestní sazby, což je vítané, ale soudní kontrola přiměřenosti trestu by neměla být ani v tomto případě paušálně vyloučena.

6.2.2. Pokuta do 6% horní hranice

K pokutám do 6 % z maximální možné horní hranice sazby Nejvyšší správní soud konstatoval, že takovou pokutu lze jen těžko považovat za nepřiměřenou, natožpak zjevně nepřiměřenou.⁵³⁹ Na tuto judikaturu následně navázaly krajské soudy a nutno konstatovat často mnohdy alibicionisticky odmítají moderovat trest pouze s odkazem na procentuální vyjádření pokuty ve vztahu k horní hranici sazby. Soudy se přitom oproti trestním soudům nevěnují vztahu přiměřenosti trestu k jeho individuální závažnosti, ale zužují přezkum přiměřenosti pouze ve vztahu k zákonné horní hranici pokuty.⁵⁴⁰ Tímto postupem správních soudů dochází k utlumení jednoho z předních principů trestání, a to principu individualizace trestu, neboť horní hranice sazby reprezentuje pouze obecnou typovou společenskou závažnosti přestupku, nikoliv však závažnost individuální. Soudy navíc v rámci rozhodování o moderačním návrhu odmítají moderovat i pokuty vyšší např. 10 až 30%, neboť tyto pokuty považují jako pokuty uložené při dolní hranici sazby, a tudíž je nepovažují za zjevně nepřiměřené. Soudy tak nastavují nepřipustnou dolní

⁵³⁸ Blíže k této problematice např. MATES, 2013, op. cit., s. 108-109, MATES. P. Nad procesní úpravou správního trestání. *Trestněprávní revue* 2019, č. 10, s. 207; či SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, AUB IURIDICA, No 269, 241 s.

⁵³⁹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2018, č.j. 9 As 55/2017-93.

⁵⁴⁰ Srovnej např. Rozsudek KS v Plzni ze dne 8. 1. 2019, č.j. 57 Af 26/2017-75.

hranici soudního přezkumu přiměřenosti trestu, což nepovažují v souladu s požadavkem čl. 6 odst. 1 Úmluvy (k této problematice blíže podkapitola 4.3.).

6.2.3. Osobní a majetkové poměry zjištěné v soudním řízení

V judikatuře Nejvyššího správního soudu je možné sledovat tendence přihlížet ve správním trestání k osobním a majetkovým poměrům pachatele v rámci úvah o případné moderaci trestu.⁵⁴¹ Uvedený postup navazuje na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí (blíže viz podkapitola 6.1.5).

Současně platí, že není-li moderační návrh blíže odůvodněn⁵⁴², tak soud odmítá vyvíjet procesní snahu namísto žalobce. V jednom případě se nicméně Nejvyšší správní soud věnoval kasační námitce, zda moderační návrh může obstát, není-li blíže odůvodněn, avšak správní soud shledal v řízení o žalobě nutnost osvobození od soudních poplatků z důvodu osobních a majetkových poměrů žalobce, přičemž pokuta se mohla v teoretické rovině jevit nepřiměřená. Soud dospěl k závěru, že uvedený nedostatek v argumentaci žalobce nemůže být nahrazen úvahou soudu, že pro moderaci správního trestu postačuje zjištění osobních a majetkových poměrů stěžovatele, a to pro účely osvobození od soudních poplatků, neboť krajskému soudu nemohlo být zřejmé, z jakých dalších relevantních důvodů by měl při rozhodování o moderaci vycházet.⁵⁴³ Na druhou stranu Nejvyšší správní soud odůvodnil toto rozhodnutí tím, že: „základem pro rozhodování o moderaci je tedy zásadně skutkový stav zjištěný správním orgánem, nikoliv osobní a majetkové poměry žalobce zjištěné až v řízení před soudem při rozhodování o žádosti o osvobození od soudních poplatků.“ S ohledem na požadavek plné jurisdikce a na rozhodnutí rozšířeného senátu se uvedený závěr může jevit jako překonaný. I přesto to dle tendence soudní rozhodovací praxe nebude mít na zařazení tohoto důvodu pod odmítnuté případy aplikace moderace, neboť správní soudy jsou v této otázce zdrženlivé a přenáší procesní aktivitu v plné míře na žalobce. Přiznání osvobození od soudního poplatku, tak v zásadě nebude mít vliv na požadavek moderace trestu nepřistoupí-li k této okolnosti další tvrzení žalobce.

⁵⁴¹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, č.j. 5 As 17/2006-91 nebo rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2007, č.j. 2 As 35/2006-97.

⁵⁴² Právní věta vytvořena KS v Brně k rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č.j. 29 Ca 167/2008-25, Zopakovaný a rozšířený v rozsudku KS v Brně, ze dne 31. 1. 2018, č.j. 29 A 16/2016-60; a dále rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2016, č.j. 3 As 138/2015-36.

⁵⁴³ Srovnej rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č.j. 3 As 58/2013 – 46.

6.2.4. Důvody seznatelné ze správního spisu

Na uvedené závěry v předchozí podkapitole, které byly v podstatě seznatelné ze správního spisu, navazuje i případ, kdy žalobkyně při označení důvodů zjevné nepřiměřenosti trestu odkazovala na předchozí správní řízení a na skutkový stav vyplývající z obsahu spisu. Podle Nejvyššího správního soudu nemůže taková argumentace ve světle předestřeného obstát. Pokud žalobkyně uvedla, že důvody byly již obsaženy v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a citacích výsledků hospodaření stěžovatelky, Nejvyšší správní soud konstatuje, že: „*krajský soud není povinen důvody návrhu jakkoli dohledávat, tím spíše v rozhodnutí správních orgánů. Důvody pro uplatnění práva na moderaci je žalobce povinen uvést v rámci svého návrhu, konkrétně a explicitně dle požadavků § 78 odst. 2 s. ř. s.*“⁵⁴⁴

6.2.5. Nemravnost či nespravedlnost pokuty

Rovněž je ve správním soudnictví možné se setkat s argumentací o nemravnosti uložené pokuty. K námitce žalobce, že se krajský soud sám nevypořádal s nemravností uložené pokuty, posoudil Nejvyšší správní soud materiálně tuto námitku podle jejího obsahu jako výhradu k postupu soudu o neuplatnění moderačního oprávnění. Nejvyšší správní soud v návaznosti na tuto námitku dospěl k závěru, že aby nemravnost pokuty soud posuzoval v rámci moderace, musí být ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS postup ze strany žalobce moderace nejprve navržen.⁵⁴⁵ Nejvyšší správní soud tedy nevyločil zohlednění této námitky v případě závěru o zjevné nepřiměřenosti, nicméně nikoliv z hlediska nezákonnosti, kterou nemravnost v civilním řízení zpravidla nastoluje.

K vlastní úspěšnosti námitky nemravnosti pokuty se NSS následně již nevyjádřil, ale z textu rozhodnutí se jeví, že by tato námitka nebyla úspěšná. Ačkoliv tento důvod nyní řadíme mezi neakceptovatelné důvody, nelze tento závěr v soudní praxi považovat jako zcela vyjasněný. Předně podle soudní judikatury by žalobce nebyl úspěšný ani s argumentací, že sankce je nemravná nebo nespravedlivá, pokud by současně neuvedl konkrétní důvody zjevné nepřiměřenosti.⁵⁴⁶

6.2.6. Současné vysoké soukromoprávní závazky

K námitce žalobce, že uložená sankce je ve spojení s vysokými soukromoprávními závazky nepřiměřená, Nejvyšší správní soud neshledal uvedené tvrzení za důvodné ve vztahu k moderaci. Ke kasační námitce soud uvedl, že nepřiměřenost pokuty nezakládá ani skutečnost, že je obviněná povinna uhradit sankce uložené jejím obchodním partnerům, neboť závazek uhradit případnou sankci obviněná přijala v rámci svých

⁵⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č.j. 9 Ads 14/2018 – 39.

⁵⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2015, č.j. 2 As 75/2015 – 39.

⁵⁴⁶ Nejvyšší správní soud uvádí, že: „(n)avíc při přezkoumávání rozhodnutí, jimž byla uložena pokuta za správní delikt, správní soud nehodnotí spravedlnost pokuty, nýbrž pouze zkoumá, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem.“ In: rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2004, č. j. 3 As 58/2003 – 51.

obchodních jednání, a jedná se tak toliko o důsledek její podnikatelské činnosti. Nelze proto přijmout argument, že by se snad jednalo o dvojí postih za totožný skutek. K možným souvisejícím ekonomickým obtížím obviněné Nejvyšší správní soud vyloučil, že by správní orgány musely bez dalšího přihlížet k soukromoprávním jednáním pachatelů, kteří se zavážou k plnění poměrně vysokých závazků, v důsledku čehož se mohou dostat do ekonomických problémů, což by podle Nejvyššího správního soudu mělo absurdní důsledky. S tímto závěrem je nutné souhlasit, kdy odlišná argumentace by bezpochyby mohla vést některé pachatele k umělému navyšování závazků.⁵⁴⁷ Na druhou stranu nelze odhlédnout od principu trestání, že by sankce neměla zasahovat do práv třetích osob (k tomu dále podkapitola 6.3), což by mělo být zohledňováno.

6.3. Jiné návrhy moderace

Náhrady škody, nebo bezdůvodného obohacení poškozenému

V případě správních trestů by rovněž měly platit obecné limity trestání, že sankce má postihovat pouze pachatele, nikoliv např. i jeho rodinu, ale i osoby vůči kterým má pachatel závazky či právě deliktem poškozenou osobu. V takovém případě se může nabízet otázka, zda jednorázová povinnost k úhradě např. pokuty vedle současné povinnosti k úhradě náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení ve svém celku nemůže zakládat zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty.

Ačkoliv tato argumentace doposud nebyla správními soudy řešena, zejména z důvodu, že v praxi ze strany správních orgánů příliš často zatím nedochází k rozhodování o náhradě škody či bezdůvodném obohacení, tak si jí lze v určitých případech představit i jako možnou. V teoretické rovině by vynucení uloženého peněžitého trestu či zákazu činnosti mohlo obviněného dokonce paralyzovat k současnému plnění náhrady újmy vůči poškozenému, přičemž nelze pohledávku státu za pokutu preferovat před pohledávkou poškozeného. V takovém případě by kombinace náhrady škody či bezdůvodného obohacení spolu s trestem pokuty, či zákazem činnosti omezující obviněnému obstarávání finančních prostředků, mohla být způsobilá přivodit zjevnou nepřiměřenost trestu, resp. měla by být již ve správním řízení zohledňována. Vlastní posouzení těchto důvodů, ale bude záležet na konkrétním případě.

Automatické sankce

Důvodem pro moderaci naopak zpravidla nebudou případy, ve kterých zákonodárce stanoví tzv. automatické sankce založené na nemodulárních stupnicích, jež současně nedávají možnost správnímu orgánu přihlídnout k dalším okolnostem. Jejich konkrétní podobou v českém právním řádu bývá označováno například daňové penále obsahující v sobě automoderační prvky, či předem stanovené ukládání bodů za dopravní přestupky v rámci bodového systému. Avšak i k těmto závěrům může existovat opačný názor (blíže viz podkapitola 4.2.8 této práce).

⁵⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2018, č.j. 4 As 278/2018 – 92.

Používání automatických sankcí bude nicméně možné pouze za podmínky, že sankce bude schopna dostatečně přesně potrestat delikt a že v sobě bude obnášet zohlednění sankce přizpůsobené závažnosti sankcionovaného deliktu. V opačném případě by to nebyl důvod pro moderaci, ale pro postup ke zrušení takové sankce, jež by byla v rozporu s požadavky demokratického a právního státu. Obdobný názor zastává rovněž Conseil d'État, který se dále domnívá, že dodržování ustanovení čl. 6 Úmluvy neznamená povinnost soudce upravovat použití takovéto automatické sankce. Ve Francii se přitom jednalo o jednu z četných námitek k moderaci, u které Conseil d'Etat zdůraznil že spočívá v neznalosti principu proporcionality, jímž byly výzvy proti těmto tzv. „automatickým“ sankcím dříve odůvodňovány.⁵⁴⁸

Mladistvá podnikající fyzická osoba

Dle § 18 PZ „(z)a přestupek není odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedovršíl patnáctý rok svého věku.“ Je-li pachatel starší 15ti let je za jednání odpovědný a postižitelný, i když bude ještě tzv. mladistvý. V jeho případě zákon stanoví jistá omezení pro trestání vedené především snahou o nápravu, nikoliv o represii. Z hlediska trestání je stěžejní ustanoveními § 56 a násl., dle kterých pokuta nesmí převýšit částku 5 000 Kč, to však neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou. *A contrario* mladistvému podnikajícímu pachateli hrozí obdobně vysoké pokuty jako dospělému. I přesto, že jeho věk bude polehčující okolností a že zákon výslovně předpokládá možnost upuštění, nevylučuje to úvahu správního orgánu, která uloží pokutu ve výši například několika desítek až stovek tisíc korun. Taková pokuta pak může být nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému účelu, kterým by u mladistvého měla být spíše převažující prevence, než represe. I při objektivním posouzení, že pokuta je nepřiměřená, bude soud omezen svojí dosavadní vlastní judikaturou, že do 6 % horní hranice sazby pokuta nemůže být nepřiměřená, natož zjevně nepřiměřená (viz podkapitola 6.2.2).

Za těchto okolností mám za to, že v takovém případě by soud měl vážit přiměřenost nikoliv jen k horní hranici sazby, ale především k povaze a závažnosti spáchaného činu, jakož i souvisejícími okolnostmi, za kterých byla skutková podstata deliktu naplněna. Konečně v případě mladistvého by měly mít nemalý vliv na přiměřenost trestu i osobní a majetkové poměry mladistvého. Rovněž i v případě trestu zákazu činnosti u mladistvého omezená dle § 58 PZ maximem délky do 1 roku může být v individuálních případech shledána nepřiměřenost jinak zákonného trestu, která nemusí dosahovat pro moderaci potřebné „zjevnosti nepřiměřenosti“. Nelze vyloučit, že v takovém případě by se soud odklonil od své uváděné judikatury a zdůraznil vztah přiměřenosti k účelu trestání se zdůrazněním požadavku subsidiarity trestní represe a především požadavku kladeném na rychlost projednání v případě mladistvého. Nelze v této souvislosti opomenout ani moderační právo dané v § 54 odst. 3 zákona o soudnictví ve věcech mládeže předsedovi senátu v trestním řízení s odkazem na potřebu výchovného působení soudu.

⁵⁴⁸ CE, oddíl, 28. července 1999, GIE Mumm-Perriet-Jouet , č. 188973, Rec.).

Důvody moderace v jiných odvětvích

V § 150 OSŘ je zakotveno moderační právo soudu v civilním soudnictví, podle kterého: „*jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele, nebo odmítne-li se účastník bez vážného důvodu zúčastnit se prvního setkání s mediátorem nařízeného soudem, nemusí soud výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo zčásti přiznat.*“ Odborná literatura k tomuto ustanovení uvádí, že: „*Moderační právo soudu koriguje případy, kdy se objeví okolnosti, které zákon nemůže výslovně předvídat, avšak za jejich existence by nebylo spravedlivé žádat po účastníkovi plnou náhradu nákladů řízení.*“⁵⁴⁹ Uvedené ustanovení tak ve smyslu zdůraznění principu spravedlnosti dává soudům mimořádné oprávnění, a to i bez návrhu změnit podíl nákladů řízení, které účastník zaplatí. Zde se setkáváme s kritériem pro aplikaci spočívajícím v neurčitém právním pojmu „*důvody hodné zvláštního zřetele*“, což rovněž zakládá mimořádnost moderačního oprávnění v civilním soudnictví.⁵⁵⁰ U tohoto kritéria v praxi soudy přihlíží k majetkovým, sociálním, osobním a dalším poměrům všech účastníků řízení.⁵⁵¹ Zároveň soudy zkoumají, zda je vůbec možné spravedlivě požadovat na neúspěšném účastníku, aby náklady vynaložené v souvislosti s řízením nesl ze svého. Významné z hlediska aplikace § 150 OSŘ jsou rovněž okolnosti, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, jakož i postoj účastníků v průběhu řízení a další důvody. Musí jít o takové okolnosti, které mají skutečný vliv na spravedlivost rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Důvody, pro které došlo v minulosti k moderaci, byly např. povaha a okolnosti sporu⁵⁵², složitost dosud neřešené problematiky⁵⁵³, nízký příjem⁵⁵⁴, osobní poměry účastníka⁵⁵⁵, nepřiměřená tvrdost ke všem okolnostem případu⁵⁵⁶, postoj účastníků v průběhu řízení⁵⁵⁷ či podíl třetí osoby na zahájení řízení⁵⁵⁸. Ve správním soudnictví rovněž v minulosti soudy aplikovaly ustanovení § 150 OSŘ v případě, náhrady nákladů řízení advokáta zastupujícího správní orgán v řízení před soudem.⁵⁵⁹ Naopak pouze změna judikatury⁵⁶⁰ nebo nepřistoupení na

⁵⁴⁹ Přičemž dle dosavadní judikatury tyto okolnosti nesmí spočívat na straně soudu, ale musí mít svůj původ v jednání účastníků či méně v okolnostech, které účastníci nezavinili. Srovnej BÍLÝ, M. In: SVOBODA, K.; SMOLÍK, P.; LEVÝ, J.; ŠÍNOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2017, 625 – 627.

⁵⁵⁰ Nejvyšší soud označuje tento institut jako „*výjimečné opatření*“, srovnej usnesení NS ČR ze dne 27. 10. 2015, sp.zn. 33 Cdo 4290/2015.

⁵⁵¹ BÍLÝ, op. cit., s. 62.

⁵⁵² Srovnej rozsudek NS ČR ze dne 31. 10. 2001, sp.zn. 28 Cdo 1525/2001.

⁵⁵³ Srovnej rozsudek NS ČR ze dne 8. 8. 2001, sp.zn. 28 Cdo 1243/2001.

⁵⁵⁴ Usnesení NS ČR ze dne 21. 12. 2001, sp.zn. 28 Cdo 2124/2001 a nález ÚS ze dne 17. 5. 2001, sp.zn. III. ÚS 727/2000, který uvádí, že: „*neslouží ke zmírňování majetkových rozdílů mezi procesními stranami, ale k řešení situace, v níž je nespravedlivé, aby ten, kdo důvodně hájí svá porušená nebo ohrožená práva nebo právem chráněné zájmy, obdržel náhradu nákladů, které při této činnosti účelně vynaložil.*“ Soudy tak samy volí nejspravedlivější řešení.

⁵⁵⁵ Srovnej usnesení NS ČR ze dne 29. 1. 2002, sp.zn. 28 Cdo 2281/2001. Následně přijal Nejvyšší soud částečně odlišný názor, když konstatoval, že osobní a zdravotní poměry nepostačovaly k moderaci nákladů řízení v usnesení NS ČR ze dne 27. 10. 2015, sp.zn. 33 Cdo 4290/2015.

⁵⁵⁶ Srovnej rozsudek NS ČR ze dne 31. 10. 2001, sp.zn.28 Cdo 1525/2001.

⁵⁵⁷ Srovnej usnesení NS ČR ze dne 31. 3. 2014, sp.zn. 23 Cdo 2941/2013.

⁵⁵⁸ Nález ÚS ze dne 19. 3. 2014, sp.zn. IV. ÚS 500/12.

⁵⁵⁹ Srovnej BROTHÁNKOVÁ, ŽIŠKOVÁ, op. cit. s. 112.

⁵⁶⁰ Usnesení NS ČR ze dne 23. 8. 2016, sp.zn. 22 Cdo 1040/2015.

smírný návrh při jinak neopodstatněné žalobě⁵⁶¹ bez dalšího neopodstatňuje moderaci nákladů řízení. Ačkoliv kritérium „*důvodů hodných zvláštního zřetele*“ dle § 150 OSŘ nekorresponduje s kritériem „*zjevné nepřiměřenosti trestu*“ dle § 78 SŘS, nelze si nepovšimnout, že obě ustanovení zakládají výjimečné oprávnění soudu zasáhnout a v konkrétním případě zvolit jiné vhodnější a spravedlivější řešení. Současně se navíc navrhané důvody pro moderaci nákladů soudního řízení a správního trestu do jisté míry překrývají v obou řízeních, přičemž vrcholnými soudy bývají tyto důvody posuzovány rozdílně.

Velmi zajímavým poznatkem je přístup Vrchního soudu v Praze, který moderuje pořádkové pokuty, i když jsou do výše 5% horní hranice sazby. Zde lze sledovat jistý rozkol mezi omezeními na straně civilních a správních soudů rozhodující o přiměřeném (správním) trestu.⁵⁶²

Úpadek v insolvenčním řízení

Jedním z dalších kritérií mající možný vliv na přiměřenost uloženého trestu z důvodu posuzování přiměřeného trestu ke dni vydání rozsudku správního soudu ve věci, jež by správně měl být řazen pod osobní a majetkové poměry, je zjištěný úpadek pachatele. Uvedené kritérium nicméně pro svoji specifičnost uvádíme v této práci samostatně, neboť v případě zjištění úpadku se uplatní režim stanovený insolvenčním zákonem, který zasahuje do probíhajících řízení.

Podle § 140a odst. 1 insolvenčního zákona platí, že, účinky rozhodnutí o úpadku nastávají okamžikem jeho zveřejnění v insolvenčním rejstříku. Rozhodnutím o úpadku se přerušují soudní a rozhodčí řízení o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, nebo na které se v insolvenčním řízení pohlíží jako na přihlášené, anebo o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují (§ 170). Není-li dále stanoveno jinak, v těchto řízeních nelze pokračovat po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku. Dále podle § 170 písm. d) téhož zákona se v insolvenčním řízení neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka, s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků, a jiných obdobných peněžitých plnění (...) pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku. Pokuta uložená žalovaným za správní delikt pak zpravidla bude mimosmluvní sankcí vyloučenou z uspokojení ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona. V takovém případě odpadá i důvod pro moderaci takového trestu.

Na druhou stranu otevřenou otázkou může být moderační právo u stanoveného penále (bližší podkapitola 4.2.8), o kterém řízení společně s předmětnou daňovou povinností pokračuje. Běžným argumentem přitom bude, že v případě penále nemá správce daně správní uvážení, a proto je vyloučen přezkum přiměřenosti takovéto sankce

⁵⁶¹ Usnesení NS ČR ze dne 31. 10.2017, sp.zn. 33 Cdo 2728/2015.

⁵⁶² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 5. 2017, sp.zn. 7 Cmo 309/2016.

a s ním i moderační právo soudu. Na druhou stranu s odkazem na uvedenou podkapitolu, má správce daně správní uvážení o moderaci tohoto penále, v takovém případě je teoreticky přípustné, aby se žalobce domáhal v řízení o žalobě moderace uloženého penále s odkazem mj. i na jeho nové majetkové poměry ovlivněné úpadkem v insolvenčním řízení.

6.4. Shrnutí

Kapitola 6 se věnovala vybraným důvodům vedoucím k závěru o zjevné nepřiměřenosti trestu odůvodňující či neumožňující moderaci v soudní praxi. Předně je třeba konstatovat, že uvedený výčet není úplný ani konečný. V rámci posouzení nebyla zhodnocena všechna soudní rozhodnutí a obráceně k některým návrhům se soudy ještě nevyjádřily. Pro úspěšnost návrhu není nicméně důležitý jen objektivní či subjektivní důvod moderace, ale i správné zdůvodnění.

Jedním z nejčastějších důvodů zamítnutí návrhu na moderaci je buď, že žalobce dostatečně nezdůvodnil zjevnou nepřiměřenost, přičemž absenci této argumentace správní soudy konstantně popisují jako důvod, na základě které je správní soud omezen v přezkumu přiměřeného trestu. Správní soudy tak přenášejí na žalobce povinnost odůvodnění zjevné nepřiměřenosti. Je ale uvedený postup správních soudů omezující využití moderace správný a v souladu s původním smyslem a účelem tohoto institutu? Moderační právo mělo za účel naplnit požadavky stanovené v čl. 6 Úmluvy. Jednak umožnit soudu plnou jurisdikci při soudním přezkumu, což bylo hlavním důvodem pro moderaci, a současně možnost na rozhodování o nich v přiměřeném čase. Z tohoto důvodu, aby nemuselo docházet ke zdlouhavému vrácení věci správnímu orgánu a opětovnému rozhodování, mělo být správním soudům umožněno, aby v jednoduchých věcech, kdy není zásadně nutné rozšiřovat dokazování, samy rychle a efektivně rozhodly a uložily přiměřený správní trest. Moderační právo původně nemělo být bráno jako téměř nedosažitelný institut ani jako beneficium pro žalobce, ale spíše jako záruka rychlého a efektivního rozhodování státu o trestních obviněních. Tento účel ale z jazykového výkladu nevyplývá, neboť zákonodárce umožňuje aplikaci jen při zjevné nepřiměřenosti, čímž z moderace dělá mimořádný postup soudu. Navíc judikatura správních soudů odhlédla od původního záměru a vlastní rozhodovací činností tento původní účel ještě více zúžila stanovením vlastního smyslu a účelu moderačního práva soudu,⁵⁶³ jakož i přenášením procesní aktivity v co největší míře na žalobce.

Dle posouzení rozhodnutí soudů se moderační právo soudu po dlouhou dobu stalo téměř „mrtvým institutem“, který je brán pouze jako pojistka pro specifické případy. Původní cíl urychlení rozhodování u jednoduchých řízení o deliktu tak moderační právo dnes neplní. Dokonce je tento závěr vyloučen jako podpůrný důvod moderace ze strany Nejvyššího správního soudu, neboť účelem moderačního práva dle judikatury nemá být hledání ideální výše trestu.

⁵⁶³ Srovnej rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23.

7. Vliv kodifikace správního trestání na moderační právo⁵⁶⁴

Kodifikace správního trestání spojená s účinností PZ se stala významným milníkem nejen pro přestupkové právo, resp. pro ukládání správních trestů, ale její význam se projevuje rovněž v rámci soudní kontroly správního trestání. Vliv na správní soudnictví a tím i na moderační právo se přitom projevuje v několika rovinách. V té první je třeba konstatovat, že došlo k výslovnému zakotvení obecných kritérií pro ukládání správních trestů v zákoně i pro další správní delikty, u nichž komplexní právní úprava dříve absentovala.⁵⁶⁵ Tyto změny se tudíž musí promítnout i do posouzení správních soudů, zda byl trest uložen v mezích zákona, a v návaznosti na to, zda jej lze považovat jako přiměřený. Tam, kde některé další meze v zákoně dříve chyběly, byly správní orgány nadány širším uvážením. Pohybovala-li se úvaha v mezích zákona (nezřídká pouze v mezích trestní sazby) pak správní soudy mohly v rámci kontroly zvažovat převážně pouze zjevnou nepřiměřenost či nepřezkoumatelnost úvahy správního orgánu a zda nepřekračuje limity dané obecnými principy trestního práva. Nicméně pokud zákonem stanovená obecná kritéria upravená pro všechny přestupky v § 37 a násl. PZ správní orgán nezohlední nyní, pak uložený trest lze považovat za nezákonný. Z tohoto pohledu tak dochází k rozšíření zákonem stanovených mezí správního uvážení, což by mělo mít vliv i na soudní kontrolu zákonnosti potažmo přiměřenosti správního uvážení.

Samotná kritéria pro ukládání trestů dávající rámec uvážení správnímu orgánu jsou navíc postavena na **demonstrativních výčtech**, což je seznatelné z uvození „zejména“. Správní orgán může a měl by v rámci individualizace přihlídnout i k dalším okolnostem v zákoně výslovně neupravených, mohou-li být při individualizaci trestu významné. K tomu se může nabízet otázka, zda správní soud při rozhodování o moderačním právu může rovněž nově přihlídnout i ke zcela jiným okolnostem než k těm, ke kterým již přihlédl správní orgán, resp. k jiným okolnostem, než které jsou výslovně uvedeny v zákoně. S odkazem na princip plné jurisdikce, kdy soud rozhoduje podle judikatury ESLP o skutkovém a právním stavu ke dni svého rozhodnutí, nikoliv ke dni rozhodnutí správního orgánu, se zdá, že správní soud k tomu bude oprávněn, budou-li uvedená kritéria vyplývat z obsahu správního spisu, případně vyplynou-li ze soudem doplněného dokazování. V takovém případě může i správní soud rozšířit rovněž výčet okolností mající rozhodný vliv na přiměřenost trestu.

Soudní praxe se nicméně vyznačuje zdrženlivostí soudů při zohledňování nových okolností při rozhodování o výši přiměřeného trestu, kdy nezohlednění zákonem výslovně neoznačených polehčujících okolností není posuzováno zpravidla z hlediska zákonnosti trestu, ale pouze z hlediska jeho nepřiměřenosti. Pokusy krajských soudů o zohlednění jiných dalších polehčujících okolností nejsou zcela odmítány, nicméně jeden z posledních rozsudků, kde krajský soud zohlednil i další polehčující okolnosti,

⁵⁶⁴ Tato část práce rovněž vychází z částečně publikovaných závěrů: In: JÍLKOVÁ, N. Moderační právo ve správním soudnictví. In: Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská, Michal Janovec. COFOLA. 2018. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018. s. 26.

⁵⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, 2017, op. cit. s. 17- 22.

Nejvyšší správní soud zrušil, neboť dle jeho názoru uvedené nové okolnosti nejsou dostatečné pro závěr o „zjevné“ nepřiměřenosti trestu, a proto soudu není umožněno tyto okolnosti zohledňovat. Případné zjištění dalších okolností tak bude mít vliv na soudní rozhodnutí, pokud uvedené okolnosti ve svém souhrnu povedou k závěru o zjevné neadekvátnosti a nespravedlnosti původního trestu nebo excesu při jeho určení, resp. zjevné nepřiměřenosti trestu.

Další významný vliv na moderační právo soudu by měly mít i nové instituty jako **upuštění od trestu či jeho mimořádné snížení** dle § 42 až 44 PZ. Jejich nesprávné nezohlednění ze strany správního orgánu sice má vést k závěru o nezákonnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS, což zásadně vylučuje možnost moderace, nicméně kritéria v těchto ustanoveních uvedená přibližují představu zákonodárce o přiměřeném správním trestu. Současně platí, že mohou-li správní orgány nově upustit nebo snížit trest v mezích zákonem dovolených, pak § 42 až § 44 PZ posouvá možnosti současně i správním soudům při moderování. Tuto skutečnost dovozujeme z § 78 odst. 2. SŘS, na základě kterého může soud za splnění zákonem stanovených podmínek upustit od trestu nebo jej snížit „v *mezích zákonem dovolených*“. Původně přitom správní soudy odmítaly od trestu upustit, nepřipouštěli-li to zákon výslovně.

Zákonodárce právní úpravou § 42 až § 44 PZ částečně prolamuje jinak pevné zákonné hranice správních trestů, čímž má docházet k lepší individualizaci a ukládání přiměřeného trestu. Současně se tím otvírá nový prostor při moderaci ze strany správních soudů například v těch případech, kdy by byly naplněny podmínky pro mimořádné snížení trestu, ale správní orgán by ke snížení pod zákonem stanovenou dolní hranici nepřistoupil.⁵⁶⁶ V takovém případě není vyloučeno, že by při splnění ostatních zákonem stanovených podmínek mohl správní soud (stále v mezích zákona) moderovat, resp. přiměřeně snížit trest pod dolní hranici sazby, a to v zájmu uložení spravedlivého a přiměřeného trestu.

Další vliv kodifikace správního trestání na moderační právo se projevil i ve vlastní rozhodovací praxi soudů, které s odkazem na princip **retroaktivity in mitius**, resp. retroaktivity ve prospěch pachatele z důvodu přijetí nové právní úpravy v době probíhajícího soudního řízení, otevřely otázku změny trestu, je-li nová právní úprava pro pachatele příznivější. To vyplývalo ze závěru, že, *(p)řihlédnout k pozdější, pro pachatele příznivější právní úpravě, která sice zachovala trestnost daného protiprávního jednání, avšak snížila maximální výši pokuty, kterou lze za jeho spáchání pachateli uložit, může soud i tím způsobem, že využije svého moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a rozhodne o snížení uložené pokuty v mezích dovolených (novým) zákonem.*⁵⁶⁷ Na

⁵⁶⁶ JÍLKOVÁ, N. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu [online]. *Bulletin advokacie* ze dne 29. 9. 2018. Dostupné na: www.bulletin-advokacie.cz/mimoradne-snizeni-vymery-pokuty-v-prestupkovem-pravu nebo BRAŽINA, R.; JÍLKOVÁ, N. Odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt podle současné i budoucí právní úpravy. *Právní rozhledy*, 2017, č. 2. s. 43 - 48.

⁵⁶⁷ V daném případě soud uvedl, že zákonem stanovená horní hranice výše pokuty vyjadřuje typovou závažnost daného protiprávního jednání. Pokud zákonodárce přistoupil ke snížení maximální výše pokuty, kterou je možné pachateli uložit za přestupek podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., nutně vyplývá, že

druhé straně navazující judikatura tento názor do značné míry relativizovala, když stanovila, že pohybuje-li se sankce nadále v zákonem stanovené sazbě, a je-li nadále v dolní polovině sazby, pak nemusí soudy přistupovat k moderaci pro zjevnou nepřiměřenost.⁵⁶⁸

Dále je třeba poukázat i na **asperační zásadu** stanovenou nově v PZ pro přestupky, kterou soudy v návaznosti na posouzení důvodu moderace rovněž v řízení vážily. Nejvyšší správní soud odkázal i na účinnost PZ, který za více přestupků umožňuje v rámci asperační zásady zvýšit zákonnou horní hranici sazby pokuty (k tomu blíže již podkapitola 6.1.2). Uvedené se následně stalo důvodem pro odmítnutí moderace z důvodu retroaktivity *in mitius*.

S účinností od 1. 7. 2017 mohou správní orgány nově samy obviněnému uložit vedle správního trestu i povinnost k **náhradě škody nebo bezdůvodnému obohacení**.⁵⁶⁹ Jedná se přitom o období adhezních řízení vůči poškozeným, jež jsou známé z trestních řízení, ve kterých se zákonodárce při tvorbě přestupkového zákona významnou měrou inspiroval. Ačkoliv zákonodárce rozšířil práva poškozených v řízeních o správních deliktech, opomněl tuto novou právní úpravu provázat i následným soudním řízením správním. V případě správním orgánem nesprávně určené výše náhrady škody či bezdůvodného obohacení, tak soud bude muset přistoupit k řádně uplatněné žalobní námitce ke zrušení celého správního rozhodnutí, a to i v části výroků o vině a o trestu, což vede k nežádoucí zdlouhavosti řízení a v nejméně vítaném případě může vést i k prekluzi přestupku.

Sám výrok o náhradě škody nebo o bezdůvodném obohacení přitom svojí povahou spadá rovněž pod požadavky čl. 6 Úmluvy, tentokrát v jeho obligační větvi, takže se správní soudy skutečně budou muset věnovat této námitce v režimu úplné apelace. Je zřejmé, že při zdůraznění požadavku rychlosti řízení daného čl. 6 odst. 1 Úmluvy by namísto zrušení celého rozhodnutí bylo úspornější soudu umožnit určit dokazováním správnou výši těchto částek a bez zrušení ostatních výroků, tento výrok moderovat. Obdobným oprávněním disponují například německé správní soudy⁵⁷⁰ či slovenské správní soudy,⁵⁷¹ které umožňují soudům moderovat i jiné peněžité částky.

protiprávní jednání naplňující skutkovou podstatu tohoto přestupku nadále shledává typově méně závažným, než tomu bylo dříve, a proto uložení pokuty ve výši převyšující dvě třetiny maximální sazby stanovené novou právní úpravou, je na místě pouze v případech velmi závažných porušení zákona. Pokud by tedy soud nepřistoupil k moderaci uložené sankce, byla by pokuta uložena žalobkyni, měřeno optikou nové právní úpravy, zjevně nepřiměřená. Podle rozsudku MS v Praze ze dne 18. 4. 2018, č.j. 9 A 134/2015–48.

⁵⁶⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č.j. 7 As 264/2018 – 36.

⁵⁶⁹ Blíže § 89 PZ či ONDRUŠOVÁ, ONDRUŠ, VYTOPIIL, op. cit., s. 609.

⁵⁷⁰ Srov. § 113 odst. 2) (německého) Verwaltungsgerichtsordnung (dále též „VwGO“).

⁵⁷¹ Srovnej § 192 (slovenského) zákona č. 162/2015 z. z. Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů. Blíže k této problematice např. In: BARICOVÁ, FEČÍK, ŠTEVČEK, FILOVÁ a kol. op. cit., 1824 s.

Závěrem je třeba dodat, že v otázce ukládání trestů zákonodárce oproti předcházející nedokonalé právní úpravě⁵⁷², učinil veliký posun a správním orgánům vytvořil předpis stanovící kritéria nejen u fyzických osob, ale i u právnických osob a fyzických osob podnikajících. Nová úprava přinesla opět výzvu pro řádné a spravedlivé trestání jak pro správní orgány, u kterých je využití poměrně široce nastavené správní úvahy často diskutabilní, tak pro správní soudy, které by z důvodu rozšíření zákonných kritérií měly být nově skutečně více schopny lépe přezkoumávat správní uvážení a tím i přiměřenost trestu z hlediska zákonnosti. Ačkoliv se to doposud spíše neprojevovalo na rozsudech soudů v oblasti správního trestání, je po účinnosti PZ velká část hledisek určených právě k individualizaci trestu uvedena v zákoně. Jejich nezohledněním dochází k porušení zákona a tím primárně k povinnosti soudu zrušit správní rozhodnutí pro nezákonnost v rozsahu žalobních námitek. Okolnosti nepřiměřenosti, které nově s účinností od 1. 7. 2017 nespádají pod nezákonnost se tak dle mého názoru z velké části omezují na případy, kdy nedošlo k zohlednění dalších zákonem výslovně uvedených, avšak významných kritérií. Touto novou právní úpravou tak mělo dojít rovněž ke změně i co do obsahu soudního přezkumu přiměřenosti trestu, a v návaznosti na to ke změně v přístupu uplatnění moderačního práva. Ani tento posun nicméně v soudní judikatuře není patrný.

⁵⁷² Na nedokonalost právní úpravy správního trestání v českých zemích pokazoval mj. i Jiří Hoetzl v roce 1934. In: HOETZEL, op. cit., s. 350.

8. Právní úprava moderačního práva *de lege ferenda*

V posledních dvou letech se čím dál častěji hovoří o rekonstrukci správního soudnictví, po které volá především Nejvyšší správní soud, jež pod tlakem vysokého nápadu uvádí své obavy o udržitelnosti vysoké úrovně rozhodovací činnosti.

V takovém případě vyvstávají otázky i nad podobou budoucího soudního řádu správního i nad tím, zda a v jakém rozsahu budou správní soudy moci přezkoumávat správní rozhodnutí o uložení trestu a nad dalším trváním moderačního práva. I když je nová právní úprava zatím hudbou budoucnosti, současný předseda Nejvyššího správního soudu M. Mazanec, se již nechal slyšet, že: „*volá po nových šílených nápadech*“ v legislativních změnách.⁵⁷³ Je tedy otázkou, zda a jaké místo bude mít moderační právo v případné nové právní úpravě.

Lze konstatovat, že moderační právo je cizím prvkem zasahujícím do tradiční kasační pravomoci soudů. P. Mates k tomuto uvedl, že je ale třeba jej respektovat, neboť prohlubuje plnou jurisdikci soudů, která patří k pilířům správního soudnictví a je požadována nejen Listinou, ale i mezinárodními smlouvami. Současně k tomu v roce 2012 *de lege ferenda* navrhoval, zda by se nemělo uvažovat o rozšíření této pravomoci, ačkoliv jeho názor byl již v té době spíše ojedinělý.⁵⁷⁴

Po dalších 7 letech následná interpretace ze strany Nejvyššího správního soudu učinila z moderačního práva téměř mrtvý institut a v praxi minimálně realizovatelný. Tím sice Česká republika formálně v zákoně plní požadavky dané čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale její postupy pak mohou být v tom daném konkrétním případě, kdy je moderace fakticky nedosažitelná a přiměřenost trestu v soudním řízení nepřezkoumatelná, shledány jako nedostatečnou garancí práv chráněných Úmluvou. Velmi problematičtější se navíc jeví dolní hranice moderace vytvořená judikaturou Nejvyššího správního soudu, která nezřídka bývá soudy alibicionisticky používána k závěru o absenci zjevné nepřiměřenosti. Soudy tak reálně nejsou nadány možností zkoumat všechny skutkové a právní otázky, neboť nejsou nadány zkoumat přiměřenost trestu ani v případě postupu dle § 78 odst. 1 SŘS., ani v případě postupu dle § 78 odst. 2 SŘS.

De lege ferenda se tedy nabízí otázka, zda po vzoru francouzské a portugalské právní úpravy neopustit již zastaralé kritérium „zjevné nepřiměřenosti“ a neumožnit soudům kontrolu přiměřenosti v širším smyslu. Tato by již nemusela být omezena konstantní judikaturou NSS, že pokuta do 6% horní hranice sazby nemůže být nepřiměřená, a tedy ani nikdy zjevně nepřiměřená, ale soudy by na návrh mohly zkoumat přiměřenost ve vztahu k nízké intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě ve vztahu

⁵⁷³ MAZANEC, M. *Justiční poselství krajům a krajským úřadům – „Současný stav správního soudnictví, jeho vývojové trendy a výhledy do budoucna*. 13. zimní konferenci / workshop SPRÁVNÍ ŘÁD V PRAXI KRAJSKÝCH ÚŘADŮ 28. – 29. března 2019 Jihlava, Krajský úřad Kraje Vysočina 2019.

⁵⁷⁴ MATES, 2012, op. cit., s. 600.

k uloženému trestu, poměry pachatele, či následně vznikly jiné důvody, které nemohly být posouzeny v rámci správního uvážení, jež mají vliv na přiměřenost trestu.

Kritiky tohoto konceptu by pak mohlo být namítáno, že tímto by zcela nepřipustně došlo k zasahování do dělby moci výkonné a soudní. K aktuálnímu stavu tzv. dělby moci v České republice správně poukazuje Martin Hapla, že u této dochází k jejímu oslabování, přičemž poukazuje že ani „tvůrce“ dělby moci Montesquie nebyl zastáncem moci ve smyslu striktní separace, jakkoliv se tato idea rozvinula na základě jeho podnětů, kdy v jeho klíčovém díle O duchu zákonů dokonce ani nehovoří o oddělení moci („*séparation des pouvoirs*“), nýbrž o distribuci mocí („*distribution des pouvoirs*“).⁵⁷⁵

S tímto názorem mohu souhlasit, přičemž se ve svých názorech připojuji k Pražákovi, tak k francouzskému Conseil d'État, kteří nezávisle na sobě s odstupem více než 50 let upozorňují, že správní trestání je naopak pro veřejnou správu prvek původně cizí, resp. to veřejná správa si fakticky „uzmula část pravomocí patřící ryze moci soudní“, neboť rozhodování o vině a trestu spadá z povahy věci pod pravomoc justice nikoliv do moci veřejné. Zákonodárce sám historicky porušil princip dělby moci u méně závažných deliktů nedosahujících trestněprávní roviny. V následujících letech nicméně značně vzrostl počet zákonů upravujících nové a nové správní delikty a rovněž se v nemalé výši zvýšily i horní hranice uložených správních trestů, které nezřídka mohou rezonovat s tresty soudními. Rozdělení činů pod správní delikty a pod trestné činy je navíc ryze politické, kdy zákonodárce zpravidla u méně závažných deliktů upřednostnil méně formalizované správní řízení, jež by se mělo vyznačovat vyšší rychlostí oproti řízení soudnímu.⁵⁷⁶ Vlastní úvahu o tom, že fakticky není rozdělení moci dáno striktně ani v jiných oblastech, podporuje i skutečnost, že znění zákonů nejčastěji vyhotovuje moc výkonná, přičemž moc zákonodárná o nich následně v podobě návrhu zákona hlasuje. V praxi je jen velmi málo návrhů zákonů, které by si zákonodárná moc zpracovávala sama bez účasti exekutivy.

Z hlediska názorů *de lege ferenda* česká právní úprava bezpochyby postrádá možnost moderace náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení, o kterém rozhodl správní orgán, v řízení před správními soudy. Tato pravomoc správních orgánů byla značně rozšířena s účinností od 1. 7. 2017 zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich⁵⁷⁷. Je zřejmé, že i zde by mohla být z hlediska rychlosti řízení uplatněna pravomoc správních soudů případně doplnit dokazování skutkového stavu a urychlit tak průběh

⁵⁷⁵ Blíže k této problematice HAPLA, M. *Dělba moci a legitimita soudcovské tvorby práva*. Brno: MUNI Law working paper, No. 2015.03.

⁵⁷⁶ Řízení soudní navíc poskytuje více záruk obviněnému, mj. v oddělení role soudce a žalobce. Na druhou stranu ani tvrzené zrychlení řízení u správních řízeních není dnes až tak pravda, neboť prodloužením prekluzivních lhůt, mohou řízení trvat až 5 let.

⁵⁷⁷ Srovnej především § 89 PZ k řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení. Blíže k této problematice např. JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 793 – 800, nebo ONDRUŠOVÁ, ONDRUŠ, VYTOPIIL, op. cit., s 728.

řízení, obdobně jako to mohou činit slovenské správní soudy.⁵⁷⁸ Česká republika je navíc ze strany slovenských kolegů pro svoji úpravu moderace oprávněně kritizována.⁵⁷⁹

Dle mého názoru by *de lege ferenda* neměly soudy odmítat zkoumání přiměřenosti správního trestu pouze na případy excesu, neboť takovýto postup by mohl být považován za nežádoucí stav, kdy vnitrostátní soudy nemohly nebo odmítly zkoumat klíčovou otázku ve sporu, protože se považovaly za vázané skutkovými nebo právními zjištěními správních orgánů a nemohly samostatně zkoumat relevantní namítané výhrady. Druhým významným poznatkem při zohledňování přiměřenosti trestu by do budoucna mohlo být přiznávání významu nepřiměřené délce řízení (před správními orgány a následně před soudem). Plynutím času jednak uložená výše trestu ztrácí na aktuálnosti, především ale platí, že je-li nepřiměřená délka řízení zohledněna již ve výši trestu, pak tím může dojít k uspokojení osoby, v jejíž věci došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, přičemž tuto možnost připouští i ESLP.

Konečně z hlediska možných budoucích úprav je velice zajímavá i zmiňovaná polská právní úprava, kde zvolili jiný přístup k realizaci požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Polský zákon o řízení před správními soudy⁵⁸⁰ klade v § 7 požadavek na rychlost projednání. I přesto, že polská právní úprava moderační právo neupravuje⁵⁸¹ a soudy nezasahují sami do volného uvážení, namísto toho rozhodnutí o správním trestu jako nezákonné zruší a zaváže správní orgán znovu rozhodnout v ale v nově soudem určené lhůtě, jinak správnímu orgánu hrozí peněžitá sankce ze strany soudu. To vše má vést k rychlosti projednání a tím vydání rozhodnutí v přiměřené době.

Nejvýznamnější podnět k zamyšlení do budoucna, ale tvoří samotný přístup k moderačnímu právu soudu, které je správními soudy v ČR aplikováno nevyváženě, kdy všechny krajské soudy nepostupuje jednotně. Tuto jednotnost by přitom měl korigovat Nejvyšší správní soud, jehož judikatura je v této oblasti rovněž nezřídka zmatečná a nedává právní jistotu účastníkům, zda se mohou moderačního práva účinně dovolat.

⁵⁷⁸ Srovnej § 192 (slovenského) zákona č. 162/2015 z. z. Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů. Blíže k této problematice např. In: BARICOVÁ, FEČÍK, ŠTEVČEK, FILOVÁ a kol. op. cit., 1824 s.

⁵⁷⁹ DŽAČKOVÁ, M.; MÁČAJ, L. *Využívania moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike*. Konferenční příspěvek ze dne, Cofola 2018.

⁵⁸⁰ V originále Prawo o postepowaniu przed sadami administracyjnymi.

⁵⁸¹ Srovnej v čl. 145 (polskému) soudnímu řádu správnímu - Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi Ucz się efektywniej rozwiązując test Obserwuj akt. Dostupné na: <https://www.lexlege.pl/prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi/>, stanovící možnosti soudního rozhodnutí o žalobě proti správnímu rozhodnutí.

9. Závěr

Tato práce byla věnována významnému institutu správního soudnictví – Moderačnímu právu správních soudů. Jak bylo uvedeno v úvodu, toto téma si zaslouží nemalou pozornost, neboť jeho prostřednictvím mohou soudy přímo zasahovat do činnosti veřejné správy a namísto ní rozhodovat o přiměřeném trestu. S ohledem na specifické postavení moderačního práva a jeho zdánlivou nekonceptnost ve správním soudnictví jinak založeného na kasačním principu jsem nemalou pozornost věnovala hledání původního smyslu a účelu moderačního práva, jakož i důvodům, proč bylo do českého právního řádu začleněno.

Podrobným zkoumáním historických pramenů týkající se jednak činnosti prvorepublikového nejvyššího správního soudu a soudů jemu předcházejících, jsem mohla být svědkem proměn, které se ve správním trestání udály, i toho, že moderační právo není institut právu do té doby neznámý, ale jeho kořeny sahají dávno před první republiku. Ačkoliv aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu odmítá, že by moderační právo bylo jakousi obdobou milosti, uvedené historické prameny hovoří spíše o opaku. Obdobu odpuštění trestu a upuštění od správního trestu můžeme dnes považovat za velmi vzdálené příbuzné s odkazem na principy trestního práva. Jejich aplikace se nejen z hlediska institucionálního svěřeni v mnohém posunula a Nejvyšší správní soud restriktivním výkladem zúžil případy, kdy je o moderaci možné uvažovat. Jedním z odkazovaných důvodů vedoucí Nejvyšší správní soud k omezování moderace byl odkaz na postoj prvorepublikového nejvyššího správního soudu. Prvorepubliková judikatura vycházela převážně z podstaty, že správní soud nemá zasahovat do správního uvážení, nelze-li konstatovat samotnou nezákonnost rozhodnutí veřejné správy. Správní uvážení tak nemělo být správnímu soudu otevřeno v rámci možnosti jeho kontroly. Novodobý Nejvyšší správní soud pak s odkazem na uvedenou prvorepublikovou judikaturu a na hodnoty tohoto soudu navázal, ačkoliv se v mnohem správní trestání změnilo, kdy jednou z těchto proměn je znatelné zvýšení horních hranic pokut. To se mělo změnit bezpochyby jedním z nejvýznamnějších rozhodnutí Ústavního soudu z pohledu správního soudnictví, kterým Ústavní soud zrušil část OSŘ upravující správní soudnictví a konstatoval, že dosavadní právní úprava nenaplnuje požadavky Úmluvy. Ústavní soud mj. poukázal, že správní soudy nejsou nadány schopností přezkumu přiměřenosti uloženého trestu, což bylo shledáno jako nežádoucí. Na ten popud tak bylo spolu s dalšími potřebnými úpravami začleněno moderační právo ve správním soudnictví, kterým spolu s dalšími potřebnými změnami mělo dojít k odstranění uvedeného deficitu. Soudní judikatura od roku 2003, kdy bylo moderační právo poprvé upraveno v soudním řádu správním, prošla významnými změnami, kdy původní uznávané důvody moderace jsou dnes upozaděny nebo vylučovány a v poslední době velká část rozhodnutí krajských soudů moderující správní tresty jsou následně Nejvyšším správním soudem rušena. Dokonce v minulosti tak byly dlouhé roky bez aplikace moderačního práva

V další části práce jsem proto zkoumala vlastní aplikační praxi správních soudů týkající se moderačního práva se zájmem, zda dochází k naplňování původního účelu moderačního práva a v jakém rozsahu soudy uvedené moderační právo aktivně využívají,

či nikoliv. Samotná aplikační praxe řízená trendem udávaným Nejvyšším správní soudem nicméně směřuje k tomu, že soudy se častému či aktivnímu moderačnímu právu brání. V jednom z posledních rozhodnutí Nejvyšší správní soud⁵⁸² dokonce vytvořil novou definici výrazu „zjevně“, kterou definoval jako „výrazně či silně“ nepřiměřenou, nikoliv jako očividně jako je tomu při výkladu napříč českým právním řádem. Autorka se přitom s touto novou definicí Nejvyššího správního soudu navazující na předešlou restriktivní judikaturu moderace s ohledem na zmíněný účel moderačního práva neztotožňuje a bere jej jako nežádoucí odklon od původního záměru umožňovat soudům přezkoumávat přiměřenost správních trestů. Ten by neměl být omlouván ani aktuálním přetížením Nejvyššího správního soudu z důvodu vysokého nápadu. Pokud tímto posledním rozhodnutím Nejvyšší správní soud chtěl zdůraznit střednější uplatňování moderačního práva soudy, postačovalo, aby navázal na svoji předchozí judikaturu, dle které je slovo „lze“ v zákoně současně i zmocněním soudu k moderaci nepřístupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody. Současně by nadále mohl být široce nastaven přístup k soudu z hlediska přezkumu přiměřenosti. Takto lze dovodit, že přezkum přiměřenosti sankce je umožněn jen u závažnějších přestupků, kde je ukládána vyšší sankce.

S ohledem na závěr, že moderačním právem mělo dojít k naplnění požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsem posléze v této práci hledala odpovědi na otázky, ke které dílčí části práva na spravedlivý proces upravené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy se moderační právo vztahuje a jak se s tímto požadavkem Úmluvy vypořádaly ostatní členské státy. Velice přínosným se při odpovědích na tyto otázky stala judikatura ESLP, její výtky vůči členským státům, jakož i nové výklad obdobných institutů v návaznosti na přijatou kritiku ze strany ESLP.

Samotné nastavení rozsahu možností moci soudní zasahovat do moci výkonné je bezpochyby značně problematické a stojí na vyvažování potřebného přístupu, jak tento vztah nastavit. Od toho se pak odvíjí i nastavení rozsahu soudní moci a moderačního práva soudu. Na jedné straně tu tak máme požadavek na rozšiřování pravomocí moci výkonné a minimalizace zásahu veřejné moci za účelem zajištění vysoké efektivity činnosti veřejné správy. Současně bývá kladen důraz na systém brzd a rovnovah mezi jednotlivými mocemi, jež ve spojení s aktuální přetížeností soudů spíše vede k restriktivnímu výkladu moderačního práva. Na druhé straně tu stojí požadavek efektivity soudní kontroly ve spojení s široce nastaveným právem na přístup k nezávislému a nestrannému soudu, jež ve spojení s potřebou rychlosti a hospodárnosti může odůvodňovat extenzivnější výklad moderačního práva, než jak je tomu nyní v rozhodovací praxi českých soudů. Ani tento přístup by ale nadále neměl bránit k efektivní činnosti veřejné správy.

Tuto práci tak v průběhu studia a prací na ní velmi ovlivnily dva názory. Tím prvním názorem je, že se dnes již zapomíná, že správní trestání mělo přicházet tam, kde

⁵⁸² Srovnej rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č.j. 5 As 204/2019-62.

byl potřebný zájem na potrestání, a v těch případech, kde se subjekt odmítal podvolit vrchnostenské moci realizované v mezích zákona. Naopak v dnešní době je velká část přestupků založena na objektivní odpovědnosti bez zavinění, pokuty dostávají drobní podnikatelé i za opomenutí zaměstnanců namísto prvního napomenutí, noví a starší podnikatelé jsou často sankcionováni za přestupky jen z titulu, že se dostatečně rychle neorientovali v nepřehledné právní úpravě nezřídka navazující na další předpisy EU. Z původního účelu správního trestání, kterým měla být pomocná funkce pro správnou realizaci správního práva hmotného, organizačního a procesního se stala nezbytná součást státního rozpočtu. Dle vyjádření některých úředníků či bývalých úředních osob nezřídka tito bývají tlačeni k vydávání rozhodnutí a dosahování „příjmů“ z pokut. I z tohoto úhlu pohledu správní soudy nesmí přestat plnit roli záruky zákonnosti a v případě moderace i záruky přiměřenosti zásahů veřejné správy.

Druhý významný názor ovlivňující závěry této práce se formoval dlouhodobě, a to nejprve v návaznosti na názory a na diskuse s odborníky napříč Evropou. V rámci doktorského studia se autorce dostala mimořádná možnost porovnávat své původní názory a názory českých správních soudů s odbornou literaturou v knihovně ve Florencii a následně v Oxfordu. Dostala možnost přednést a konzultovat své dílčí závěry na konferencích v Lisabonu, Athénách, Oxfordu, Košicích, v Londýně i u nás v České republice. A konečně autorka byla vybrána k tomu přednést své závěry v Singapuru. Názory profesorů a různých odborníků mnohdy z celého světa autorce v mnohém změnily pohled na zkoumanou problematiku, jakož i na mimořádnou potřebnost efektivního správního soudnictví a stejně tak jako efektivní veřejné správy. Zájem autorky se tak upřel směrem od výkladu principu plné jurisdikce ze strany Nejvyššího správního soudu vytvořeného pro potřeby českého soudnictví⁵⁸³ k Evropskému soudu pro lidská práva a jeho výkladu principu plné jurisdikce mající na zřetel potřebu sjednocování postojů a přístupů členských států Úmluvy.

V rámci práce autorka kriticky hodnotila i v návaznosti na judikaturu ESLP, jaký byl původní účel, na základě kterého bylo moderační právo zařazeno do české právní úpravy soudním řádem správním, zaměřila se na kritickou analýzu jednotlivých podmínek pro aplikaci moderačního práva s přihlédnutím k obdobným institutům. Dále zhodnotila, jak se soudní praxe vypořádala s možností aplikace tohoto institutu a v rámci šesté kapitoly poukázal na konkrétní důvody, kterými v minulosti býval odůvodňován návrh na moderaci. A s ohledem na skutečnost, že v průběhu přípravy této práce došlo ke kodifikaci správního trestání, zaměřila se autorka i na vliv této kodifikace na otázku přiměřenosti trestu, jež by mohlo mít nepřímo vliv i na moderační právo soudu.

Autorka se dále v práci snažila osvětlit a navrhnout řešení některých problematických otázek, které s moderačním právem souvisí a které nejsou judikaturou

⁵⁸³ Usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 24/2015-71, v němž se pokusil dát odpověď na to, jak by mělo být řešeno, resp. vyvažováno, zmíněné napětí mezi posláním správních soudů rozhodovat v plné jurisdikci, čímž by však současně neměla být suplována funkce správních orgánů co do shromažďování skutkového stavu.

soudů či odbornou literaturou jednotně, či uspokojivě řešeny, se kterými spojila i vlastní návrhy *de lege ferenda*. Ve vztahu k těmto cílům se stala neméně zajímavá a přínosná zahraniční komparace s dalšími evropskými státy, u kterých se rovněž uplatňují požadavky kladené čl. 6 Úmluvy na oblast správního trestání. Zejména pak autorka poukazovala na existenci i využívání institutů obdobných moderačnímu právu v zahraničí či poukazovala na úpravu Polska, které se s požadavky čl. 6 vypořádalo odlišně.

Ústřední hypotézou této práce určené k ověření byl názor autorky, zda: „*moderační právo ve správním soudnictví podle současné aplikační praxe soudů neplní původní účel, pro které bylo do českého právního řádu zařazeno*“. Za tímto účelem autorka vycházela primárně z teze, že vytvořením soudního řádu správního odpovídajícího požadavkům čl. 6 Úmluvy mělo dojít v českém právním řádu k rozšíření práva na přístup k soudu pro každého, proti komu je vedeno řízení o „*trestním obvinění*“ *largo sensu*. Autorka tak i v návaznosti na odpovědi na výzkumné otázky musí závěrem konstatovat, že aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu stanoví mj. dolní hranici přezkumu přiměřenosti a restriktivní výklad moderačního práva soudu a plné jurisdikce mohou být posuzovány jako vnitrostátní praxe soudů v rozporu s požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Oproti široce nastavenému přístupu k soudu v trestních věcech jako je tomu v některých zahraničních státech (Slovensko, Portugalsko, Francie) se namísto toho v České republice setkáváme se soudní praxí, kdy si soudy samy omezily možnost zkoumání přiměřenosti trestu při dolní hranici sazby (zpravidla do 6% horní hranice sazby). V takovém případě dochází k nepřipustnému stanovování dolní hranice přezkumu, která není založena ani na přiměřenosti výše trestu ve vztahu k závažnosti přestupku, ale pouze ve vztahu k horní hranici sazby. V takovém případě i pokuta v řádu téměř 5 mil. Kč, u které soudy konstatují, že není „ideální“, je vyloučena z hlediska přezkumu zákonnosti i přiměřenosti, neboť pro soudy se jedná o bagatelní pokutu při dolní hranici sazby v mezích zákona. V případě správních trestů ukládaných za přestupky, u kterých se vyskytují vysoké hranice sazby pak budou vyloučeny z důvodu ustálené judikatury pokuty v řádu statisíců i milionů korun

Obráceně takovýto výklad může v praxi fungovat demotivačně pro úřední osobu, která se záměrem, aby její rozhodnutí nebylo rušno soudy, raději uloží pokutu nižší při dolní hranici sazby. Konečně takovýto výklad by se mohl stát jako rizikový, pokud by zákonodárce plošně zvýšil horní hranice sazby, čímž by de facto vyloučil velké množství přestupků s nižšími sankcemi ze soudního přezkumu přiměřenosti.

Cílem bylo ucelené zpracování vybraných oblastí týkajících se moderačního práva a s ním spojených výkladových a aplikačních obtíží aktuální rozhodovací praxe soudů, přičemž autorka musí konstatovat, že uvedené téma nabízí mnoho dalších otázek a mnoho prostoru pro výzkum mj. velmi zajímavá oblast přiměřenosti správního trestu, která zasluhuje pozornost. I z toho důvodu lze konstatovat, že téma nebylo ještě zcela vyčerpáno.

10. Seznam použité literatury

Monografie

Historie

1. HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, 1202 s. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/11424>. Bez ISBN.
2. HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý Kompas, 1933, s. 1–17.
3. HÁCHA, E. *Správní soudnictví*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, 995 s. Bez ISBN.
4. HÁCHA, E.; WEYR, F.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Reprint: Praha: Eurolex Bohemia, 2000. vi, 1929. 960 s. ISBN 80-902752-7-3.
5. HOETZEL, J. *Československé správní právo*. Část všeobecná. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. 506 s. Bez ISBN.
6. HOETZEL, J. *Rakouské řízení správní*. Praha: Všehrd, 1915. 146 s. Bez ISBN.
7. MERKL, A. *Obecné právo správní*. 1. díl. Praha, Brno: Melantrich, 1931. Bez ISBN.
8. MERKL, A. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha – Brno, Orbis, 1932, s. 400. Bez ISBN.
9. POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Nákladem Čs. Akademického spolku Právník, 1946. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7113> Bez ISBN.
10. POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního*. II, O administrativních trestech a správním trestním řízení. Studijní vyd. Brno: Nákladem Čsl. akadem. spolku "Právník", 1946. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7107>
11. POŠVÁŘ, J. *Právní norma a trestní sankce*. In: Zvláštní otisk ze Sborníku prací k počtě šedesátých narozenin Františka Weyra. Praha: Knihotiskárna ORBIS, 1939, 280 s. Bez ISBN.
12. POŠVÁŘ, J. *Správní trestní právo a řízení v judikatuře Nejvyššího správního soudu*. Praha: Státní tiskárna, 1937. 168 s. Bez ISBN.
13. POŠVÁŘ, J. *O aplikaci právních norem soudy a úřady správními*. In: Sborník J. Kallaba. Praha, 1939, s. 235–244. Bez ISBN.
14. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní. Rakouské právo správní. Část první, Všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905
15. PRAŽÁK, J.; NOVOTNÝ, F.; SEDLÁČEK, J. *Latinsko-český slovník. L-Z*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1955. 684 s. Bez ISBN.
16. WEYR, F. *Československé právo správní: část obecná : (organisace veřejné správy a řízení správní)* [online]. Brno: Nákladem Čes. akadem. spolku Právník, 1922 [cit. 2019-01-10], 148 s. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7063>. Bez ISBN
17. WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936. 420 s. Bez ISBN.

18. WEYR, F. – HOETZEL, J. *Slovník veřejného práva československého*. Díl IV. Brno: Polygrafie. Rudolf Rohler, 1938, 995 s., reprint původního vydání Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. ISBN 80-902752-8-1.

Aktuální:

1. BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P. A kol. *Soudní řád správní*. 3 vydání [online]. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/>.
2. BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
3. ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. I. Část Úmluva. Komentář s judikaturou. Praha: Linde, 2010, 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4.
4. HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2001, 1189 s. ISBN 80-7179-360-4.
5. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
6. JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4.
7. JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich : komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
8. KMEC, J.; KOSAŘ, D.; KRATOCHVÍL, J.; BOBEK, M. *Evropská Úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
9. MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 157 s.
10. MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
11. MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.
12. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 451 s. ISBN 80-7201-021-2.
13. MIKULE, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: VOPÁLKA, V. (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 73-92. ISBN 80-86395-65-0.
14. MUSIL, J. *Teoretická a ústavní východiska správního trestání*. In: HORYNA, M. *O veřejné správě*. Univerzita Karlova v Praze-Nakladatelství Karolinum, Praha 2010, s. 63-64, ISBN: 978-80-246-1788-6.
15. PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Právní učebnice. 343 s. ISBN 80-7179-183-0.
16. POTEŠIL, L.; BRUS, M.; HLOUCH, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
17. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha, Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.
18. PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: VOPÁLKA, V. (eds.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 143-156. ISBN 80-86395-65-0.

19. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
20. ŘÍČKA, R. *Judikatorní řešení vybraných podmínek moderace – zjevná nepřiměřenost trestu a moderace v mezích zákonem dovolených*. [online]. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017/2018 [2020-03-01], s.
21. SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.
22. SKULOVÁ, S.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; KADECKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 279 s. ISBN 80-86861-53-8.
23. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
24. SLADCEK, V. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
25. VOPÁLKA, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9.

Odborné články, příspěvky ve sbornících

1. BARNETOVÁ, D. K otázce nepřiměřené délky trestního řízení a prostředkům nápravy, zejména s přihlédnutím k judikatuře ESLP [online]. *Bulletin advokacie* ze dne 20. 6. 2013 [cit 2019-8-5]. Dostupné na: www.bulletin-advokacie.cz/k-otazce
2. BAXA, J.; MAZANEC, M. Správní soudnictví. Reforma českého správního soudnictví. *Právní rádce*, 2002 č. 1, 10 s. ISSN 1210-4817.
3. BEJČEK, J. Přínosy a rizika moderace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (leniency programme). *Právník*, 2003, č. 3 s. 193-206. ISSN 0231-6625.
4. ČERVENÁ, K. Soudní průtahy: preventivní a kompenzační prostředky nápravy. Liga lidských práv, 2009. Dostupné online na: <http://www.blokovygrant.cz/download.php?id=1441&typ=m>.
5. DŽAČKOVÁ, M.; MÁČAJ, L. Využívanie moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike [online]. Koferenční sborník, Cofola 2018, s. 30 – 49. Dostupné na: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/45653>.
6. HABERLE, O. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, č. 7-8, s. 386-403. ISSN 0139-6005.
7. HAPLA, M. Dělbba moci a legitimita soudcovské tvorby práva. MUNI Law working paper. Brno: Masarykova univerzita, No. 2015.03. září 2015, 16 s. ISSN 2336-4947.
8. JÍLKOVÁ, N. Je nepřijatelnost kasační stížnosti ve správním trestání přijatelné řešení? Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck, 2019, roč. 2019, s. 140. ISSN 1210-6410.
9. JÍLKOVÁ, N. Zrušení povolení podle zákona o vodovodech a kanalizacích i jako správní trest. České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, č. 1, s. 53-63. ISSN 1213-5542.
10. JÍLKOVÁ, N. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu [online]. *Bulletin advokacie* ze dne 29. 9. 2018. Dostupné na: www.bulletin-advokacie.cz/mimoradne-snizeni-vymery-pokuty-v-prestupkovem-pravu.

11. JÍLKOVÁ, N. Moderační právo ve správním soudnictví. In Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská, Michal Janovec. COFOLA. 2018. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018. s. 17-29, 13 s. ISBN 978-80-210-9044-6. JÍLKOVÁ, N.; BRAŽINA, R. Odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt podle současné i budoucí právní úpravy. *Právní rozhledy*, 2017, č. 2. s. 43 - 48. ISSN 1210-6410.
12. LANGÁSEK, T. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo*. 2008, č. 4-5, s. 243-247. ISSN 0139-6005.
13. MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, č. 2, s. 65-89. ISSN 0139-6005.
14. MATES, P. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410.
15. MAZANEC, M. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*. 1993, č. 7, s. 417. ISSN 1211-0825.
16. MLSNÁ, P. Ústavní soudnictví ve státovědním myšlení. *Právník*. 2009, č. 10, s. 1009-1053. ISSN 0231-6625.
17. POTEŠIL, L. Judikatura a správní trestání. In Dny práva — 2012 — Days of Law. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 1-11. ISBN 978-80-210-6319-8.
18. PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005.
19. TULACEK, J. Soudní rozhodnutí a právní věty z hlediska autorského práva. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 4, s. 36-38. ISSN 1210-6348.
20. KORBEL, F.; STAŇKOVÁ, K.; HENGALOVÁ, M. Moderační právo správních soudů. *Právní rádce*. IHNEC.cz [online]. Economia, publikováno 8. 4. 2016 [cit. 26. 10. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné na: <https://pravniciradce.ihned.cz/cl/-65239450-moderacni-pravo-spravnich-soudu>.

Zahraniční

1. ABDELGAWAD LAMBERT, E.; WEBER, A. *The reception Process in France and Germany. Europe of rights. The Impact of the ECHR on National Leges Systems*. Oxford: University Press, 2012. 852 s. ISBN 978-0-19-953526-2.
2. ALEXY, R. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt: Suhrkamp, 1994, 548 s. ISBN 351828182.
3. BARICOVA, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVEK, M.; FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava, C.H.Beck, 2018, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
4. BEATTY, D., M. *The Ultimate Rule of Law*. Oxford: University Press, 2004, 216 s. ISBN 978-0199288014.
5. BELL, J.; BOYRON, S.; WHITTAKER, S. *Principles of French Law* [online]. 2. vyd. Oxford: Oxford Press, 2008, 616 s. ISBN: 9780199541393. Dostupné na: <https://books.google.cz/>.
6. BRADY, A. D. P. *Proportionality and Deference Under the UK Human Rights Act: An Institutionally Sensitive Approach*. Cambridge University Press, 2012, 291 s. ISBN 9781139003445.
7. BRAIBANT, G. *Le droit administratif francais*. 2. vyd. Paříž: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1988. 541 s. ISBN 272460556X.

8. COHEN-ELIYA, M.; PORAT, I. *The Administrative Origins of Constitutional Rights*. In: JACKSON, C., V.; TUSHNET, M. *Proportionality. New Frontiers, New Challenges. Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge, Cambridge university press, 2017, 343 s. ISBN 978-1-316-61700-7.
9. DŽAČKOVÁ, M.; MÁČAJ, L. *Využívania moderačného oprávnenia v správnom súdnictve v Slovenskej republike* [online]. Koferenční sborník, Cofola 2018, s. 30 – 49. Dostupné na: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/45653>.
10. ELLIOT, M. *The principle of proportionality in the laws of Europe*. In: BRADY, A. D. P. *Proportionality and Deference Under the UK Human Rights Act: An Institutionally Sensitive Approach*. Cambridge University Press, 2012, 291 s. ISBN 978-1-107-01300-1.
11. FLEINER, F. *Institutionem des deutschen Verwaltungsrechts*. 2 vyd. Lipsko, Erlangen, 1922, s. 215. bez ISBN
12. GRABENWARTER, CH. *European Convention on Human Rights. Commentary*. Munchen: C. H. Beck, 2014, 554 s. ISBN 978-3-7190-3356-9.
13. HANZELOVÁ, I.; RUMANA, I.; ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava, Wolters Kluwer, s. 309, 312-313. (593 s.) ISBN 978-80-8168-468-5.
14. CHRÓSCIELEWSKI, W.; TARNO, J.P.; TARNO, J.; DAŃCAK, P. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. 3. vyd. Varšava: LexisNexis, 2006, 717 s. ISBN 978-83-8124-428-2.
15. JACKSON, C., V.; TUSHNET, M. *Proportionality. New Frontiers, New Challenges. Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge, Cambridge university press, 2017, 343 s. ISBN 978-1-316-61700-7.
16. KELLER, H.; SWEET, A, S. *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems* [online]. Oxford: Oxford University Press, 2008, 300 s. ISBN 978-0199535262. Dostupné na: <https://books.google.cz/>.
17. KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, Právna monografia, 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
18. KUMM, M. *Is the Structure of Human Rights Practise Defensible? Three Puzzles and Their Resolution*. In: JACKSON, C., V.; TUSHNET, M. *Proportionality. New Frontiers, New Challenges. Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge, Cambridge university press, 2017, 343 s. ISBN 978-1-316-61700-7.
19. LEVERETT, F. P. *A New and Copious Lexicon of the Latin Language: Compiled Chiefly from the magnum totius latinitatis lexicon of facciolati and forcellini. And the German works of Scheller and Lucenemann*. [online] Boston: Harvard, 1842, 1340 s. Dostupné na: <https://books.google.cz/>.
20. MICHELMAN, I. F. *Proportionality Outside the Courts with Special Reference to Popular and Political Constitutionalism*. In: JACKSON, C., V.; TUSHNET, M. *Proportionality. New Frontiers, New Challenges. Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge, Cambridge university press, 2017, 343 s. ISBN 978-1-316-61700-7.
21. MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003 (reprint původního vydání knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1947) 365 s. ISBN 80-86473-30-9.
22. PETERSEN, N. *Proportionality and Judicial Activism. Fundamental Rights Adjudication in Canada, Germany and South Africa*. Cambridge: Cambridge university press, 2018, 249 s. ISBN 978-1-107-17798-7.

23. POPLAWSKI, M., ŠRAMKOVÁ, D. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 436 s. ISBN 978-80-210-4768-6.
24. QUITT, Z.; KUCHARSKÝ, P. *Česko-latinský slovník starověké a současné latiny*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1992, 901 s. ISBN 80-04-16903-1.
25. SCHABAS, A. W. *The European Convention on Human rights. A commentary*. Oxford, Oxford university press, 2015, 1308 s. ISBN 978-0-19-959406-1.
26. SODAN, H.; ZIEKOW, J. *Verteidigung. Verwaltungsgerichtsordnung Großkommentar*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2014, 3559 s. ISBN 978-3-8487-0318-0.
27. VIRGILII, P. MARONIS *Opera Omnia Ex Editione Heyniana: Cum Notis Et Interpretatione in Usum Delphini, Variis Lectionibus, Notis Variorum, Excursibus Heynianis, Recensu Editionum Et Codicum Et Indice Locupletissimo Accurate Recensita, curante et imprimente*. London: A.J. Valpy, 1819, 2734 s. Dostupné na: <https://books.google.cz/>.
28. WEHRHEIM, M.; FROSS, I. *Grundzüge der Unternehmensbesteuerung*, 3. vyd. Mnichov: Vahlen, 2019, 269 s. ISBN 978-3800652792.

Judikatura

a) Ústavního soudu

1. Stanovisko pléna ÚS ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96.
2. Nález pléna ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
3. Nález ÚS ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 463/97.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp.zn. IV. ÚS 158/2000.
5. Nález pléna ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
6. Nález ÚS ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. III. ÚS 727/2000.
7. Nález ÚS ze dne 18. 12. 2001, sp. zn. I. ÚS 183/01.
8. Nález pléna ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 03/02.
9. Nález pléna ÚS ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04.
10. Nález pléna ÚS ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03.
11. Nález pléna ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.
12. Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp.zn. I. ÚS 554/04.
13. Nález ÚS ze dne 24. 11. 2005, sp. zn. II. ÚS 168/05.
14. Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.
15. Usnesení ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 503/08.
16. Nález pléna ÚS ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.
17. Nález pléna ÚS ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.
18. Nález pléna ÚS ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 3/13.
19. Nález pléna ÚS ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.
20. Nález ÚS ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 500/12.
21. Usnesení ÚS ze dne 11. 2. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2958/13.

22. Nález pléna ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14.
23. Nález pléna ÚS ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 13/14.
24. Nález pléna ÚS ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15.
25. Nález pléna ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14.
26. Nález ÚS ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3062/14.
27. Usnesení ÚS ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. II. ÚS 2984/16.
28. Usnesení ÚS ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 44/17.
29. Usnesení ÚS ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 1856/19.

Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná na: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

b) Nejvyššího soudu

1. Rozsudek NS ze NS ČR ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/92-3.
2. Usnesení NS ČR ze dne 29. 1. 2002, sp. zn. 28 Cdo 2281/2001.
3. Usnesení NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4290/2015.
4. Rozsudek NS ČR ze dne 8. 8. 2001, sp. zn. 28 Cdo 1243/2001.
5. Rozsudek NS ČR ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 28 Cdo 1525/2001.
6. Usnesení NS ČR ze dne 21. 12. 2001, sp. zn. 28 Cdo 2124/2001.
7. Usnesení NS ČR ze dne 25. 7. 2003, sp. zn. 26 Cdo 682/2003.
8. Rozsudek NS ČR ze dne 18. 7. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2887/2004.
9. Usnesení NS ze NS ČR ze dne 15. 2. 2006, sp. zn. 5 Tdo 166/2006.
10. Rozsudek NS ČR ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 21 Cdo 4059/2007.
11. Rozsudek NS ČR ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1618/2007.
12. Stanovisko NS ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.
13. Usnesení NS ČR ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2053/2012.
14. Rozsudek NS ČR ze dne 29. 4. 2013, sp. zn. 29 Cdo 692/2011.
15. Usnesení NS ČR ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 23 Cdo 2941/2013.
16. Usnesení NS ČR ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 8 Tdo 550/2014.
17. Usnesení NS ČR ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4290/2015.
18. Usnesení NS ČR ze dne 29. 10. 2015, sp. zn. 33 Cdo 2728/2015.
19. Usnesení NS ČR ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1040/2015.
20. Usnesení NS ČR ze dne 25. 10. 2017, sp. zn. 23 Cdo 1737/2017.
21. Rozsudek NS ČR ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 927/2016.
22. Usnesení NS ČR ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3189/2018.

Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná na:

http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/WebSpreadSearch

c) Nejvyššího správního soudu

23. Nález NSS ze dne 15. 5. 1935, č. 11.535/33, Boh. Adm. 11.911. *In:* Bohuslavovy sbírky Nálezů NSS ve věcech administrativních.

24. Nález NSS Boh. Adm. 1782, BohAdm. 988, Boh. Adm. 394 *In*: Bohuslavovy sbírky Nálezů NSS ve věcech administrativních.
25. Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 1992, č. j. 6 A 59/92 – 22.
26. Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001 – 29.
27. Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62.
28. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42.
29. Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004 – 55.
30. Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 10/2000 – 62.
31. Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2004, č. j. 3 As 58/2003 – 51.
32. Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 – 98.
33. Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27.
34. Rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2004, č. j. 6 A 19/2002 - 38.
35. Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 59.
36. Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82.
37. Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2006, č. j. 7 As 14/2005 – 70.
38. Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 35/2006 – 97.
39. Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005 – 59
40. Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 121.
41. Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 5 As 17/2006 – 91.
42. Rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 – 45.
43. Rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 123/2007 – 64.
44. Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197.
45. Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 35/2007 – 120.
46. Rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77.
47. Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58.
48. Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 As 13/2008 – 107.
49. Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008 – 80.
50. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008. č. j. 7 Afs 54/2007 – 62.
51. Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155.
52. Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46.
53. Rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55.
54. Rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2009, č. j. 6 As 41/2008 – 157.
55. Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50.
56. Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197.
57. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 7. 2009, č. j. 4 Ads 101/2007 – 159.
58. Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č. j. 4 Ads 101/2007 – 166.
59. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133.
60. Rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 – 76.
61. Rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78.
62. Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97.

63. Rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 – 55.
64. Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 Afs 1/2011 – 82.
65. Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2011, č. j. 9 As 76/2010-76.
66. Rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2011, č. j. 4 Azs 14/2011 – 132.
67. Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36.
68. Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23.
69. Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46.
70. Usnesení NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65.
71. Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 8/2013 – 31.
72. Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013 – 46.
73. Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 – 28.
74. Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20.
75. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 104/2013 – 24,
76. Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 144/2013 – 22.
77. Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2014, č. j. 5 As 36/2014 – 21.
78. Rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, č. j. 6 As 129/2013 – 72.
79. Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, sp. zn. 8 As 34/2013 - 38.
80. Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č. j. 7 As 81/2014 – 35.
81. Rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351.
82. Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 Azs 262/2014 – 49.
83. Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 As 75/2015 – 39.
84. Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 38/2015 – 44.
85. Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, č. j. 46 A 85/2013 – 46.
86. Rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42.
87. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 9. 2015, č. j. 5 As 104/2013 – 32.
88. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 – 57.
89. Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 8/2014 – 78.
90. Rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2016, č. j. 3 As 138/2015 – 36.
91. Rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2016 č. j. 10 As 247/2015 – 36.
92. Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2016, č. j. 7 Afs 124/2016 – 35.
93. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46.
94. Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016 – 26.
95. Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2017, č. j. 5 As 152/2016 – 36.
96. Rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2018, č. j. 9 As 55/2017 – 93.
97. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41.
98. Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 264/2018 – 36.
99. Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2018, č. j. 9 Afs 337/2018 – 43.
100. Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 4 As 278/2018 – 92.
101. Usnesení NSS ze dne 13. 6. 2019, č. j. 3 Afs 29/2019 – 57.

102. Rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 9 Afs 33/2019 – 38.
103. Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2019, č. j. 1 As 175/2019 - 34.
104. Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 Ads 14/2018 – 39.
105. Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2019, č. j. 3 Afs 220/2017 – 53.
106. Rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2019, č. j. 6 Azs 149/2019 – 42.
107. Rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 7 Afs 230/2019 – 34.
108. Rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2020, č. j. 3 As 28/2018 – 49.
109. Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019 – 62.

Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná na: <http://www.nssoud.cz/>

d) Vrchního soudu

110. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93 – 21.
111. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92 – 50.
112. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č. j. 6 A 24/93 – 13.
113. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 1995, č. j. 6 A 1/94 – 43.
114. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 6. 2008, č. j. 5 Cmo 158/2008 – 269.
115. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. 7 Cmo 309/2016.
116. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. 14 Cmo 54/2018.

Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná v právním informačním systému ASPI.

e) Evropský soud pro lidská práva

117. Rozsudek ESLP ve věci Engel proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.
118. Rozsudek ESLP ve věci Eggs proti Švýcarsku ze dne 4. 3. 1978, stížnost č. 7341/76.
119. Rozsudek ESLP ve věci Eckle proti Německu ze dne 17. 7. 1982, stížnost č. 8130/78.
120. Rozsudek ESLP ve věci Albert a LeCompte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.
121. Rozsudek ESLP ve věci Oztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.
122. Rozsudek ESLP ve věci Fischer proti Rakousku ze dne 26. 4. 1995, stížnost č. 16922/90.
123. Rozsudek ESLP ve věci Gradinger proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90.
124. Rozsudek ESLP ve věci Obermeier proti Rakousku ze dne 28. 6. 1990, stížnost č. 11761/85.
125. Rozsudek ESLP ve věci Scopelliti proti Itálii ze dne 23. 11. 1993, stížnost č. 15511/89.
126. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Ferrantelli a Santangelo proti Itálii ze dne 7. 8. 1996, stížnost č. 19874/92.
127. Rozsudek ESLP ve věci Ortenberg proti Rakousku, 25. 11. 1994, Série A č. 295-B.
128. Rozsudek ESLP ve věci Bryan proti Spojenému království, ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 335A,
129. Rozsudek ESLP ve věci Diennet proti Francii ze dne 26. 9. 1995, stížnost č. 18160/91,
130. Rozsudek ESLP ve věci Schmutzler proti Rakousku ze dne 25. 9. 1995, stížnost č. 15523/89.
131. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Sussmann proti Německu ze dne 16. 9. 1996, stížnost č. 20024/92.

132. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Kingsley proti Spojenému království ze dne 28. 5. 2002, stížnost č. 35605/97.
133. Rozsudek ESLP ve věci Oleksandr Volkov proti Ukrajině ze dne 9. 1. 2013, stížnost č. 21722/11.
134. Rozsudek ESLP ve věci Brown proti Spojenému Království ze dne 24. 11. 1998, stížnost č. 38644/97.
135. Rozsudek ESLP ve věci Malige proti Francii, ze dne 23. 9. 1998, stížnost č. 27812/95.
136. Rozsudek ESLP ve věci Tinnelly&Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému království ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 20390/92.
137. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Fitt proti Spojenému království ze dne 16. 2. 2000, stížnost č. 29777/96,
138. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Rowe and Davis proti Spojenému království ze dne 16. 2. 2000, stížnost č. 28901/95.
139. Rozsudek ESLP ve věci Kress proti Francii ze dne 7. 6. 2001, stížnost č. 39594/98.
140. Rozsudek ESLP ve věci Beck proti Norsku ze dne 26. 06. 2001, č. 26390/95.
141. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Kníže Hans-Adam II. Lichtenštejnský proti Německu ze dne 12. 7. 2001, stížnost, č. 42527/98.
142. Rozsudek ESLP ve věci Devenney proti Spojenému království ze dne 19. 3. 2002, stížnost č. 24265/94.
143. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Gorzelik a další proti Polsku ze dne 17. 2. 2004, stížnost č. 44158/98.
144. Rozsudek ESLP ve věci Silvester's Horeca Service proti Belgii, ze dne 3. 4. 2004, stížnost č. 47650/99.
145. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Artinie proti Francii ze dne 12. 4. 2006, stížnost č. 58675/00.
146. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01.
147. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Kafkaris proti Kypru ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 21906/04.
148. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Družstevní záložna Pria a další proti České republice ze dne 31. 7. 2008, stížnost č. 72034/01.
149. Rozsudek ESLP ve věci Darraj proti Francii ze dne 4. 11. 2010, stížnost č. 34588/07.
150. Rozsudek ESLP ve věci Sigma Radio Television Ltd proti Kypru ze dne 21. 7. 2011, stížnost č. 32181/04 a 35122/05.
151. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Medžlis Islamske Zajednice Brčko a další proti Bosně Hercegovině ze dne 27. 6. 2017, stížnost č. 17224/11.
152. Rozsudek ESLP ve věci Chevrol proti Francii ze dne 13. 2. 2013, stížnost č. 49636/99.
153. Rozsudek ESLP ve věci Soros proti Francii ze dne 6. 10. 2011, stížnost č. 50425/06.
154. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Konstantin Markin proti Rusku ze dne 22. 3. 2012, stížnost č. 30078/06.
155. Rozsudek ESLP ve věci Segame SA proti Francii ze dne 7. 6. 2012, stížnost č. 4837/06.
156. Rozsudek ESLP ve věci Tsanova – Gecheva ze dne 9. 10. 2012, stížnost č. 43800/12.

157. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Mouvement raëlien suisse* proti Švýcarsku ze dne 13. 7. 2012, stížnost č.16354/06.
158. Rozsudek ESLP ve věci *Galina Kostova* proti Bulharsku ze dne 12. 11. 2013, stížnost č. 36181/05.
159. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Morice* proti Francii ze dne 23. 4. 2015, č. 29369/10.
160. Rozsudek ESLP ve věci *Potocka a další* proti Polsku ze dne 4. 10. 2001, stížnost č. 33776/96.
161. Rozsudek ve věci *Tsanova-Gecheva* proti Bulharsku ze dne 15. 9. 2015, stížnost č. 43800/12.
162. Rozsudek ESLP ve věci *O'Neill a Lauchlan* proti Spojenému království ze dne 28. 6. 2016, stížnost č. 41516/10 a č. 75702/13.
163. Rozsudek velkého senátu ESLP, *Boulois* proti Lucembursku ze dne 3. 4. 2012, č. 37575/04.
164. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Lupeni řeckokatolická farnost a další* proti Rumunsku ze dne 29. 11. 2016, stížnost č. 76943/11.
165. Rozsudek ESLP ve věci *Koprivnikar* proti Slovinsku ze dne 24. 4. 2017, stížnost č. 67503/13.
166. Rozsudek velkého senátu ESLP, *Regner* proti České republice ze dne 1. 9. 2017, stížnost č. 35289/11.
167. Rozsudek ESLP ve věci *Ramos Nunes de Carvalho a další* proti Portugalsku ze dne 6. 11. 2018, stížnost č. 55391/13, 57728/13, 74041/13.74041/13.
168. Rozsudek ESLP ve věci *Elvira Dmitriyeva* proti Rusku ze dne 9. 9. 2019, stížnost č. 60921/17 7202/18.

Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná na: <https://hudoc.echr.coe.int/> nebo [http://eslp.justice.cz./](http://eslp.justice.cz/)

f) Zahraničních soudů

1. Rozsudek Nejvyššího soudu SR pod sp. zn. R 69/2014, publikováno In: HANZELOVÁ, I.; RUMANA, I.; ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava, Wolters Kluwer, s. 309, 312-313. (593 s.) ISBN 978-80-8168-468-5.
2. Rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 29. 6. 2016, sp. zn. 8Sžnz/6/2015. Dostupné na: <https://obcan.justice.sk>.
3. Rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1So/9/2015. Dostupný na: <http://merit.slv.cz/1So/9/2015>
4. Rozsudek Nejvyšší soud ze dne 12. 9. 2017 sp. zn. 4 Asan/5/2017. Dostupné na: <https://obcan.justice.sk>.
5. Rozsudek Zemského správního soudu v Dolním Rakousku ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. LVwG.KO.13.2109. Dostupný na: https://rdb.manz.at/document/ris.lvwg.LVWGT_NI_20140625_LVwG_KO_13_2109_00.
6. Rozsudek rakouského ÚS ze dne 14. 10. 1984, sp. zn. VfSlg 10179/1984, publikované In: THURNHERR, op. cit., s. 373.
7. Rozsudek rakouského ÚS ze dne 12. 12. 1987, sp. zn. VfSlg 11558/1987, publikované In: THURNHERR, op. cit., s. 373.
8. Rozhodnutí CE ve věci *Dame L.* ze dne 8. 1. 1954, stížnost P. 22, Publikované ve francouzské sbírce *Lebon*.
9. Rozhodnutí CE ve věci *Lebon* ze dne 9. 6. 1978, stížnost č. 05911. Publikované ve francouzské sbírce *Lebon*.

10. Stanovisko CE ve věci Avis 8 / 9 SSR ze dne 8. 7. 1998, stížnost. č. 195664. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
11. Rozhodnutí CE ve věci Société Sideme ze dne 30. 11. 2007, stížnost č. 292705. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
12. Stanovisko CE ze dne 27. 6. 2008, stížnost č. 301342. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
13. Stanovisko CE ve věci GIE Mumm-Perriet-Jouet , ze dne 28. 7. 1999, stížnost č. 188973. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
14. Rozhodnutí CE ve věci Société Crédit Agricole Indosuez Chevreux ze dne 22. 11. 2000, stížnost č. 207697. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
15. Rozhodnutí CE, ze dne 15. 3. 2006, 276370. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
16. Rozhodnutí CE ve věci, Mme ze dne 9. 11. 2007, stížnost č. 293987. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
17. Rozhodnutí CE ve věci Société ATOM ze dne 16. 2. 2009. Dostupné na: <http://lepetitjournaldedroitpublic.com/tag/contentieux%20administratif/2>.
18. Rozhodnutí CE ve věci Garde des Sceaux c/Mme G. ze dne 21. 5. 2014, stížnost č. 359672.
19. Rozhodnutí CE ve věci ministr sociálních věcí c / D. ze dne 10. 2. 2014, stížnost č. 360382. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
20. Rozhodnutí CE, 30. 12. 2014, M. B. , č. 381245, Rec. Tamtéž. Conseil d'État, Assemblée, 30/12/2014, 381245. Publikované ve francouzské sbírce Lebon.
21. Rozhodnutí Conseil Constitutiel ze dne 18. 3. 2015, č. 2014-453 / 454 QPC a 2015-462 QPC. Dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>.
22. Rozhodnutí Conseil Constitutiel ze dne 24. 6. 2016, č. 2016-546. Dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>.
23. Rozhodnutí Conseil Constitutiel ze dne 23. 1. 1987, č. 86-224 DC. Dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>.Ct.

g) Ostatních soudů

1. Rozsudek MS v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48.
2. Rozsudek KS v Ústní nad Labem ze dne 12. 6. 2008, č.j. 15 Ca 160/2007-27.
3. Rozsudek KS v Brně ze dne 31.5.2010, č.j. 29 Ca 167/2008-25.
4. Rozsudek KS v Brně ze dne 31. 5. 2010, č. j. 29 Ca 167/2008 – 25.
5. Rozsudek KS v Plzni ze dne 26. 1. 2011, č. j. 57 A 105/2010-127.
6. Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 9. 2011, č. j. 17 A 22/2011 – 45.
7. Rozsudek KS v Brně ze dne 16. 8. 2012, č. j. 62 Af 58/2012 – 227.
8. Rozsudek KS v Ostravě ze dne 24. 1. 2013, č. j. 22 Af 108/2010 – 43.
9. Rozsudek KS v Brně ze dne 12. 3. 2013, č.j. 62 Af 58/2012 - 227.
10. Rozsudek KS v Brně ze dne 12. 4. 2007, č.j. 57 Ca 49/2006-26.
11. Rozsudek KS v Brně ze dne 5. 8. 2013, č. j. 30 A 92/2011 – 126.
12. Rozsudek KS v Brně ze dne 13. 8. 2013, č. j. 62 A 8/2012 – 87.
13. Rozsudek KS v Brně ze dne 11. 2. 2014, č.j. 62 A 89/2012-51.
14. Rozsudek KS v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 17 A 33/2011 – 117.

15. Rozsudek MS v Praze ze dne 2. 7. 2014, č. j. 3 A 109/2010 – 157.
16. Rozsudek KS v Brně ze dne 31. 7. 2014, č. j. 62 A 33/2014-124.
17. Rozsudek MS v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 281/2011 – 214.
18. Rozsudek KS v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 112/2013-117.
19. Rozsudek KS v Brně ze dne 4. 3. 2015, č. j. 31 A 11/2013 – 270.
20. Rozsudek MS v Praze ze dne 7. 4. 2015, č. j. 8 A 61/2011 – 178.
21. Rozsudek KS v Ostravě ze dne 22. 7. 2015, č. j. 22 A 78/2013 – 36.
22. Rozsudek KS v Praze ze dne 4. 9. 2015, č. j. 46 A 119/2013 – 42.
23. Rozsudek KS v Brně ze dne 14. 1. 2016, č. j. 62 A 44/2014 – 37.
24. Rozsudek KS v Brně ze dne 26. 4. 2016, č. j. 31 Af 47/2013 – 126.
25. Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 2015, č. j. 15 A 125/2012 – 45.
26. Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 6. 2016, č. j. 36 Ad 38/2014 – 73.
27. Rozsudek MS v Praze ze dne 15. 9. 2016, č. j. 8 A 60/2012 – 46.
28. Rozsudek KS v Brně ze dne 11. 1. 2017, č. j. 31 A 72/2015 – 96.
29. Rozsudek MS v Praze ze dne 24. 10. 2017, č. j. 10 Af 2/2015 – 61.
30. Rozsudek KS v Brně ze dne 31. 1. 2018, č. j. 29 A 16/2016 – 60.
31. Rozsudek KS v Brně ze dne 31. 1. 2018, č. j. 29 Af 112/2015 – 53.
32. Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 11. 4. 2018, č. j. 15 A 157/2015 – 58.
33. Rozsudek MS v Praze ze dne 18. 4. 2018, č. j. 9 A 134/2015 – 48.
34. Rozsudek MS v Praze ze dne 17. 5. 2018, č. j. 9 A 187/2015 – 36.
35. Rozsudek MS v Praze ze dne 2. 8. 2018, č. j. 3 A 150/2016 – 61.
36. Rozsudek MS v Praze ze dne 4. 9. 2018, č. j. 11 A 80/2018 - 22.
37. Rozsudek KS v Brně ze dne 18. 12. 2018, č. j. 29 A 250/2016 – 77.
38. Rozsudek KS v Plzni ze dne 8. 1. 2019, č. j. 57 Af 26/2017 – 75.
39. Rozsudek MS v Praze ze dne 20. 3. 2019, č. j. 5 A 203/2019-44.
40. Rozsudek KS v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 11. 2018, č. j. 65 Af 2/2017 – 43.
41. Rozsudek KS v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 3. 2019, č. j. 65 Af 45/2017 – 48.
42. Rozsudek KS v Brně ze dne 28. 3. 2019, č. j. 22 A 40/2016 -37.
43. Rozsudek KS v Ostravě ze dne 15. 5. 2019, č. j. 25 Af 26/2018 – 60.
44. Rozsudek KS v Brně ze dne 5. 6. 2019, č. j. 29 Af 96/2016 – 225.
45. Rozsudek KS v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 12. 2019, č. j. 65 A 18/2019 – 53.
46. Rozsudek KS v Ostravě ze dne 20. 5. 2020, č. j. 25 Af 26/2018 – 115.

Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná na: <http://www.nssoud.cz/>; v případě nezveřejněných rozhodnutí, ty byly vyžádány na základě žádosti o poskytnutí informace od příslušného soudu.

Právní předpisy

1. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
2. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.)
3. EVROPSKÁ UNIE. Listina základních práv Evropské unie/LZPEU (2012/C 326/02). Úřední věstník Evropské unie ze dne 26.10.2012, č.p. C 326/391 Dostupná online na:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.
4. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017.
7. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 262/20016 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
20. Zákon č. 255/2020 Sb., o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 326/99 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
24. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob

Vše dostupné v: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 9. 2020]

1. FRANCIE. Code de justice administrative" [online]. Dostupný na: http://codes.droit.org/CodV3/justice_administrative.pdf.
2. SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Verwaltungsverfahrensgesetz (dále též „VwGO“ [online]. [cit. 2018-10-1]. Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
3. RAKOUSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 51/1991 Sb. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz [online]. [cit. 2019-1-15]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768>.
4. RAKOUSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 87/2008 Sb. Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen [online]. [cit. 1. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005871&ShowPrintPreview=True>.
5. RAKOUSKÁ REPUBLIKA. Zákon o správním trestání z roku 1991 - Verwaltungsstrafgesetz (dále též „VStG“). Dostupný na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770>.
6. RAKOUSKÁ REPUBLIKA Říšský zákon č. 36 ze dne 22. října 1875, o zřízení správního soudu v § 3 písm. e) známý jako „říjnový zákon“.
7. SLOVENSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů [online]. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2020-1-2].
8. PORTUGALSKO. Código de processo nos tribunais administrativos Law no. 15/2002 of 22 February 2002. Dostupné na: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=439&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo=
9. POLSKO. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U.2019.0.2325. Dostupné na: <https://www.lexlege.pl/prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi/>.
10. RAKOUSKÁ REPUBLIKA. Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG) ze dne 13. 2. 2013, StF: BGBl. I Nr. 33/2013, Dostupné na: <https://www.jusline.at/gesetz/vwgvvg/paragraf/zitierhinw>.

Jiné zdroje

1. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2004) 20, o soudním přezkumu správních aktů, ze dne 15. 12. 2004. Dostupné na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4.
2. Úřad pro ochranu osobních údajů. *Ke zveřejňování rozhodnutí správních orgánů* [online]. Ze dne 18. 4. 2013. Dostupné na: <https://www.uoou.cz/ke-zverejnovani-rozhodnuti-spravnich-organu/d-1728>.
3. Ministerstvo vnitra České republiky. *Zásady tvorby právní úpravy přestupků* [online], *nedatováno*, jako úkol uložený v bodu II/2 a II/3 usnesení vlády ze dne 5. října 2016, č. 866 [cit. 2020-02-01]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/zasady-tvorby-pravni-upravy-prestupku.aspx>.
4. L'ACA-Europe (The Association of Councils of State and Supreme administrative Jurisdictions of EU. ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE - Report for Portugal. Dostupné na: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/portugal/portugal_en.pdf.

5. Conseil d'Etat. *Le juge administratif et les sanctions administratives*. [online] ze dne 9. 1. 2017 [cit. 30-12-2019]. Dostupná na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>,
6. Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 319/0. Novela z. - soudní řád správní. Dostupná na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=319>
7. Parlament České republiky. Sněmovní tisk 1080/0, část. 1/2, Vládní návrh soudního řádu správního [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>.
8. Parlament České republiky. Sněmovní tisk 555/0, část. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.
9. Důvodová zpráva k rakouské novele soudního řádu správního - Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 [online]. Dostupná na: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/fname_238643.pdf.
10. Nejvyšší správní soud. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. 7.11.2019 [cit 2020-1-10]. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>.
11. Rada Evropy / Evropský soud pro lidská práva. Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část), 2013, s. 19. Dostupný na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf.
12. Rada Evropy / Evropský soud pro lidská práva. Příručka ke článku 6 Úmluvy (trestní větev). verze 2020. Dostupný na https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf.