

4. 8. 2017

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K zásadě zákazu reformace in peius při správním trestání

Zásada zákazu reformace in peius patří mezi jednu ze základních základů práva na spravedlivý proces. Vyjadřuje zákaz změny rozhodnutí k horšímu, tedy v neprospěch toho, kdo byl dotčen napadeným rozhodnutím a opravný prostředek sám podal nebo v jehož prospěch byl tento opravný prostředek učiněn. Zatímco v rámci trestního práva je tato zásada především díky jednoznačné právní úpravě a bohaté judikatuře vymezena velmi dobře, v rámci správního práva lze nalézt několik výjimek a aplikačních nejasností, o kterých pojednává tento náš článek.



V rámci trestního práva je nutné vykládat zákaz reformace in peius v co možná nejširší míře. Tak, aby obviněnému byla garantována možnost napadení rozsudku v co největším rozsahu, a to bez obav z rizika zhoršení jeho situace[1], přičemž se obecně nepřipouští žádná změna v jeho neprospěch[2] a zákaz zde platí absolutně[3] (není nepřipouštěna z hlediska celkového posouzení žádná změna v neprospěch). Část odborné veřejnosti se domnívá, že tento princip, by měl být poté bez výjimek uplatňován nejen v rámci trestněprávního postihování, ale i v rámci celého správního trestání, neboť tento všeobecný zákaz lze podle těchto názorů dovodit z práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 Listiny základních práva a svobod.[4] Proti tomuto názoru se však jednoznačně vymezil Ústavní soud České republiky ve svém usnesení III. ÚS 880/08 ze dne 28. 1. 2009, ve kterém uvedl, že skutečnost, že se při správním trestání zásada zákazu reformationis in peius bez výslovného zákonného zmocnění neuplatní, nelze považovat za protiústavní. Tomu, že by výše uvedená zásada měla být aplikována bez výjimek, navíc nenapovídá ani obsah samotné právní úpravy.

Obecná právní úprava zákazu reformace in peius ve správním trestání je obsažena v ustanovení § 90 odst. 3 zák. č. [500/2004](#) Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) dle nějž „Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“, ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) podle něhož platí, že „jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání“ a s ustanovením § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého „odvolací orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část změni; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma ze ztráty možnosti odvolat se“.

Obecnou úpravu zákazu reformace in peius ve správním řízení poté ještě doplňuje ustanovení § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který stanoví, že „odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.“

Z výše uvedeného je patrné, že zákonná úprava v rámci správního trestání určité průlomy do zákazu reformace in peius umožňuje. Jedná se o případy, kdy odvolací orgán shledá rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo veřejným zájmem. Za situace, kdy odvolací správní orgán zjistí, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy (např. uložení pokuty pod zákonnou sazbou), je při správním trestání upřednostňována především zásada legality. Za jiný veřejný zájem, stojící vedle veřejného zájmu na zákonnosti rozhodnutí, lze bezesporu považovat i věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Tedy zda správní orgán využil správního uvážení v mezích zákona vhodným, hospodárným, efektivním či citlivým způsobem. Při posuzování správnosti rozhodnutí se však odvolací správní orgán ocitá na samé hranici zákazu reformationis in peius a mohl by lehko sklouznout k jejímu naprostému popření.[5]

Pokud se na zákonnou úpravu zákazu reformace in peius podíváme podrobněji, tak zjistíme, že zákonodárce sice inkorporoval tuto zásadu do úpravy odvolacího řízení a v zájmu základních práv a svobod odvolatele částečně omezil odvolací orgán při jeho rozhodování, tato úprava však není zcela vyčerpávající, a to především v otázce postupu prvostupňového orgánu po zrušení části napadeného rozhodnutí. V rámci správního trestání totiž může dojít minimálně ke dvěma situacím, ke kterým zákon i judikatura přistupují v otázce aplikace zásady reformace in peius rozdílně, a to (a) odvolací orgán zruší pouze výrok o trestu a potvrdí prvostupňové rozhodnutí ve výroku o vině, nebo (b) odvolací orgán zruší výrok o vině i výrok o trestu (tedy odstraní celé rozhodnutí).

V případech, kdy odvolací orgán zruší výrok o trestu, aniž by rušil výrok o vině, je podle Nejvyššího správního soudu[6] z hlediska zákazu zakotveného v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu nutné brát správní řízení jako celek. Opačný výklad by umožnil mj. obcházení právě zákazu změny k horšímu. Je vhodné doplnit, že Nejvyšší správní soud tento závěr vyslovil v situaci, kdy Celní ředitelství potvrdilo prvostupňové rozhodnutí a zrušilo pouze výrok o trestu, kterým byla uložena pokuta. Tím byl de facto závazně vymezen možný postup orgánu prvního stupně a nebyl mu ponechán žádný prostor pro úvahu, k níž by bylo možno dospět při doplňování skutkových zjištění. V takových případech lze hovořit o tom, že rozhodnutí tvoří jeden celek[7], jenž sestává z prvního prvostupňového rozhodnutí (v části v níž bylo rozhodnuto o vině), odvolacího rozhodnutí, druhého prvostupňového rozhodnutí (v části v níž bylo rozhodnuto o trestu) a následného zamítavého odvolacího rozhodnutí. Je logické, že v těchto situacích trvá judikatura na úplném zákazu reformace in peius.

Druhou modelovou situací je stav, kdy odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší v celém rozsahu a vrátí jej prvostupňovému orgánu. S ohledem na skutečnost, že zde zákonodárce ponechal mezeru v právní úpravě (pro následný postup po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem správní řád ani zákon o přestupcích žádná závazná pravidla nestanovuje), je třeba v těchto situacích postupovat podle judikatury. Podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikace zásady zákazu reformace in peius v tomto případě není na místě, neboť správní orgán opětovně projednává celou věc v novém řízení. V tomto jsou všechny skutkové a právní otázky znovu hodnoceny a odvolateli je dána plná možnost k uplatnění jeho práv.[8] V praxi je tedy možné, aby odvolateli byla udělena i vyšší pokuta, než v původním řízení.

Závěr

Zvýše uvedeného vyplývá, že ačkoliv zásada zákazu reformace in peius ve správním trestání a v

trestním právu vychází ze stejného ústavního základu, je v rámci obou výše uvedených odvětví veřejného práva aplikována odlišně. Zákodárce v rámci správního trestání umožnil průlom do zásady zákazu reformace in peius s nimiž byly spojeny určité aplikační nejasnosti, ty však poměrně podrobně vyřešila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Otázkou zůstává, zda zúžení rozsahu aplikace zásady v rámci správního trestání je v souladu s požadavkem jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu.

Mgr. Jakub Jireš,
advokátní koncipient

Mgr. David Urbanec,
advokát a partner

[DUNOVSKÁ & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář](#)

Palác Archa
Na Poříčí 1046/24
110 00 Praha 1

Tel.: +420 221 774 000
Fax.: +420 221 774 555
e-mail: office@dunovska.cz

[1] ŠÁMAL, Pavel. Trestní řád komentář. 7., dopl. a přeprac. vyd., Praha: C. H. Beck, 2013, str. 3078-3099.

[2] Byl-li opravný prostředek podán v jeho prospěch

[3] Srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 5 Tdo 741/2013.

[4] MATES, Pavel. Reformatio in peius ve správním řádu. Právní rozhledy. 2006, č. 18.

[5] Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 506.

[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.1.2014, č.j. 2 Afs 67/2013 - 53.

[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.3.2017, č.j. 6 Afs 169/2016 -42

[8] Tamtéž

[*] Aktualizace textu, 5.8.2017

© EPRAVO.CZ - Sbírnka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i](#)

[praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)

- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)