

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

Ke střetu zásady rychlosti a zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu

Jedním z principů právního státu je i požadavek na rozhodování orgánů veřejné moci v přiměřeném čase a bez zbytečných průtahů; efektivní rozhodování orgánů veřejné moci je také v souladu s principem dobré správy[1]. V českém právu je tento požadavek obecně formulován v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“ Toto ustanovení je pak základem pro úpravu délky řízení v celé řadě procesněprávních předpisů, včetně § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zásada rychlosti správního řízení však není jedinou zásadou, kterou je ovládáno správní řízení. Výčet zásad správního řízení, obsažených v části první hlavě druhé správního řádu, obsahuje mimo jiné i zásadu materiální pravdy, uvedenou v § 3 správního řádu.

Cílem tohoto článku je poskytnout čtenáři krátký úvod do problematiky konfliktu zásady rychlosti správního řízení a zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu a dále nastítnit řešení tohoto střetu v kontextu rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Článek je orientován pouze na problematiku řízení o správním deliktu vedená s podnikajícími fyzickými osobami nebo právníckými osobami.

Zásada rychlosti ve správním řízení

Jak již bylo uvedeno výše, zásada rychlosti správního řízení a řádné projednání věci bez zbytečných průtahů správním orgánem patří mezi základní práva účastníka řízení, upravená v Listině základních práv a svobod. V případě řízení o správním deliktu je pak nutné upozornit na to, že v oblasti správního trestání má rychlost projednání protiprávního jednání a následné uložení sankce dopad do individuální a generální prevence a dále do účelu trestu, neboť účinnost trestu koreluje s rychlostí jeho uložení[2].

Zásada rychlosti správního řízení, upravená v § 6 odst. 1 správního řádu, dostává své konkrétní obrysy v § 71 správního řádu, který stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí. Správní řád primárně stanoví v § 71 odst. 1 správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, § 71 odst. 2 a 3 správního řádu pak stanoví konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí, včetně uvedení okolností, za kterých lze lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit. Nedodržení těchto lhůt se nemůže dovolávat v souladu s § 71 odst. 5 správního řádu účastník řízení, pokud jej způsobil svým jednáním.

Samotné překročení lhůt pro vydání rozhodnutí, upravených v § 71 správního řádu, však automaticky neznamená nečinnost správního orgánu. V této souvislosti lze citovat z nálezu Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 554/04 ze dne 31. března 2005[3]: „Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj. Závěr o tom, zda doba, po níž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno.“ V této souvislosti lze upozornit na skutečnost, že důvodem pro průtahy či nečinnost správního orgánu nejsou např. vytíženost správního orgánu (velký nápad agendy a

nedostatek pracovníků) nebo administrativní zázemí správního orgánu[4].

Závěrem k této problematice lze uvést ještě poznámku týkající se § 25a zákona č. [143/2001](#) Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se použije správní řád v řízení před Úřadem na ochranu hospodářské soutěže s několika výjimkami, mezi kterými je výslovně uvedena: „...*ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí.*“ Důvod této výjimky je zdůvodňován náročností dokazování ve správních řízeních vedených v oblasti hospodářské soutěže a požadovaným vysokým důkazním standardem. Jak ovšem ve své rozhodovací praxi uvedl Nejvyšší správní soud, skutečnost, že se na správní řízení před Úřadem na ochranu hospodářské soutěže neaplikuje ustanovení § 71 správního řádu, ještě neznamená, že se automaticky neaplikuje ani zásada rychlosti správního řízení. Naopak i Úřad na ochranu hospodářské soutěže je povinen postupovat tak, aby v jednotlivých řízeních nevznikaly zbytečné průtahy[5].

Zásada materiální pravdy a její střet se zásadou rychlosti správního řízení

Zásada materiální pravdy je upravena v § 3 správního řádu a v případě řízení o správním deliktu je těsně spjata se zásadou vyšetřovací (vyhledávací), která je upravena v § 50 odst. 3 téhož zákona. Podstatou zásady materiální pravdy je povinnost správního orgánu zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochyby; v opačném případě se aplikuje zásada *in dubio pro reo*[6].

Aplikace zásady materiální pravdy ve spojení se zásadou vyšetřovací pak má v praxi mnohdy za následek, že řízení o správním deliktu se stává postupným procesem, kdy správní orgán na základě prvotních podnětů nebo podezření po zahájení správního řízení získává další, nové informace, které objasňují konkrétní protiprávní jednání. Tento fakt vystupuje v jasných rysech např. v oblasti správních deliktů náročných na dokazování, jako je např. porušování právních veřejnoprávních norem na poli kapitálového trhu a kolektivního investování, hospodářské soutěže, ochrany spotřebitele nebo ochrany životního prostředí. V praxi tak může docházet např. k tomu, že na základě výslechu určité skupiny svědků správní orgán získá nejen důkazy usvědčující účastníka řízení z páchaní protiprávní činnosti, ale i nové poznatky, které je nutné ověřit dalším dokazováním, vyloučeno není ani rozšíření předmětu správního řízení. V této souvislosti je také nutné uvést, že provádění dokazování může být v konkrétních případech přímo závislé na ochotě účastníka řízení spolupracovat se správním orgánem s cílem dosáhnout nižšího trestu. Spolupráce účastníka řízení se správním orgánem v takových případech je však vyloženě záležitostí jeho rozhodnutí; je to totiž účastník řízení, který má při dokazování právo volby strategie své obhajoby, která může obsáhnout různé taktiky – od plné spolupráce se správním orgánem až po předkládání nepravdivých informací s cílem prodlužovat délku správního řízení.

Uplatnění zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu má také vliv na výši a druh ukládané sankce. Celá řada právních předpisů, upravujících tzv. jiné správní delikty, stanoví jako parametry pro stanovení výše sankce délku protiprávního jednání, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a rozsah[7]. Tyto skutečnosti jsou taktéž předmětem dokazování, a ovlivňují výši trestu za porušení zákonem chráněného zájmu, který je definován v jednotlivých předpisech upravujících tzv. jiné správní delikty.

Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že v řízeních o správním deliktu, která jsou extrémně náročná na rozsah dokazování, dochází ke konfliktu zásady materiální pravdy a zásady rychlosti řízení. Tomuto konfliktu základních zásad správního řízení se ve své rozhodovací činnosti vyjádřil v minulosti Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku č.j. 5 As 22/2004 – 52 ze dne 27. června 2005, který se vztahoval ještě k zákonu č. [71/1967](#) Sb., správní řád a ve kterém dospěl k závěru, že: „*Požadavek rychlosti řízení však není možné nadřadit nad zásadu materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, jež je předpokladem zákonnosti a správnosti jeho rozhodnutí.*“

Uplatňování požadavku na hospodárné a rychlé řízení před správním orgánem proto nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení.“

V případě konfliktu výše uvedených zásad je tak v případě řízení o správním deliktu nutné nadřadit zásadu materiální pravdy nad zásadu rychlosti správního řízení. V této souvislosti je však nutné poznamenat, že výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nezbavuje účastníka řízení možnosti požádat o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu u nadřízeného správního orgánu, a správní orgán povinnosti postupovat ve správním řízení efektivně a rychle. V případě, že účastník řízení požádá nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti, bude správní orgán prvního stupně povinen prokázat, že v dané věci došlo k porušení lhůt pro vydání rozhodnutí nikoliv následkem jeho nečinnosti, ale následkem rozsáhlého dokazování, které vyžaduje ochrana veřejného zájmu.

Závěr

Lhůty pro vydání rozhodnutí upravené v § 71 správního řádu nejsou lhůtami absolutními, a mohou být správním orgánem v řízení o správním deliktu překračovány, pokud je k tomuto jednání důvodem řádné naplnění zásady materiální pravdy v intencích § 3 správního řádu. Délku těchto správních řízení nelze totiž svázat absolutními lhůtami stanovenými zákonem, ale je nutné reflektovat potřeby praxe a rozsah nutného dokazování s cílem chránit konkrétní veřejný zájem. I v případě nutnosti překročit lhůty pro vydání rozhodnutí se však na správní orgán vztahuje zásada rychlosti správního řízení, která by se dle mého názoru dala charakterizovat slovy: „po lhůtě neznámá kdykoliv“. Nad správním orgánem i v těchto případech visí Damoklův meč povinnosti prokázat v případě, že účastník řízení požádá nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, že k prolomení lhůt k vydání rozhodnutí došlo z racionálních důvodů, kterými je náročnost dokazování v dané věci. Realizace výše uvedené hrozby (resp. neschopnost prokázat přiměřenost délky správního řízení) pak může mít dopad zejména v oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, resp. žaloby na náhradu této škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Mgr. Pavel Švásta,

doktorand na Katedře správního práva a správní vědy Univerzity Karlovy

[1] Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 16/2010 - 232 ze dne 23. února 2011 a č.j. 1 Ans 2/2009 - 79 ze dne 16. září 2009.

[2] V této souvislosti lze odkázat na náleží Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 554/04 ze dne 31. března 2005, který se sice zabývá problematikou trestního řízení, závěry obsažené v tomto náleží lze však analogicky aplikovat i na problematiku správního trestání, cit.: „Je nepochybné, že s prodlužující se délkou řízení se vytrácí základní vztah mezi trestným činem a ukládaným trestem. Doba mezi trestným jednáním stěžovatele a vynesení konečného rozhodnutí má bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložení konkrétního trestu dosaženo. (...)Se zvětšujícím se časovým odstupem od spáchání trestných činů se oslabuje jak prvek individuální, tak i generální prevence.“

[3] Ústavní soud se v tomto rozhodnutí zabýval problematikou nečinnosti soudů, nikoliv správních orgánů. Vzhledem ke skutečnosti, že zásada rychlosti řízení ve správním právu a trestním právu má totožné kořeny a jedná se o jeden a tentýž institut, lze samozřejmě tyto závěry aplikovat i na problematiku správního řízení, což dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 3/2010 - 138 ze dne 31. března 2010, který tyto závěry plně převzal pro správní řízení.

[4] Viz např. nálezy Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 55/94 ze dne 14.září 1994, sp.zn. I.ÚS 600/03 ze dne 16. ledna 2004 nebo např. sp.zn. I.ÚS 600/03 ze dne 16. ledna 2004. Tato rozhodnutí se zabývají problematikou soudnictví, nicméně vzhledem ke skutečnosti, že problematika rychlosti řízení je institutem společným jak pro správní, tak soudní řízení, jsou závěry obsažené v těchto rozhodnutích analogicky aplikovatelné i na správní řízení.

[5] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 16/2010 - 232 ze dne 23. února 2011.

[6] V této souvislosti je možné citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 84/2009 - 77 ze dne 12. listopadu 2009.

[7] Viz např. § 24b odst. 2 zákona č. [634/1992](#) Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, § 192 odst. 2 zákona č. [256/2004](#) Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, § 88 odst. 3 zákona č. v § 7 zákona č. [114/1992](#) Sb., o ochraně přírody a krajiny nebo § 22b odst. 2 zákona č. [143/2001](#) Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů.

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

Další články:

- [Nepřevzaté 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](#)