9. 4. 2025

ID: 119415

Přestupky

Zrušit rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení dle § 98 správního řádu v neprospěch přestupce lze pouze při dodržení podmínek plynoucích z čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), tj. z důvodu podstatné vady přestupkového řízení.

Mírnější právní kvalifikace přestupku není bez přistoupení dalších okolností podstatnou vadou přestupkového řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2024, čj. 6 As 237/2023-31)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobkyně: M. B., zastoupena JUDr. Mgr. T.M., advokátem, sídlem P., proti žalovanému: Policejní prezidium České republiky, sídlem P., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2022, č. j. PPR-17883-2/ČJ-2022-990440, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2023, č. j. 34 A 36/2022 - 44, tak, že kasační stížnost se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Hlídka Policie České republiky, Městského ředitelství Policie Brno, Dopravního inspektorátu (dále jen „policejní hlídka“) zastavila dne 19. 3. 2022 žalobkyni při jízdě automobilem z důvodu výrazného překročení nejvyšší povolené rychlosti. V úseku, kde je maximální povolená rychlost 80 km/h, byla žalobkyni naměřena rychlost 129 km/h po odečtení toleranční odchylky. Policejní hlídka tento přestupek kvalifikovala jako překročení rychlosti o 20 km/h a více. Proto žalobkyni uložila v příkazním řízení na místě pokutu ve výši 2 500 Kč (dále jen „příkaz na místě“) za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu).

[2] Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) následně ve zkráceném přezkumném řízení zrušilo příkaz na místě, neboť zjistilo, že ze strany policejní hlídky došlo k chybné právní kvalifikaci přestupku. Žalobkyně totiž překročila rychlost o 49 km/h, což mělo být kvalifikováno jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu. Proto správní orgán prvního stupně zrušil příkaz na místě rozhodnutím ze dne 24. 3. 2022, č. j. KRPB-62276-6/ČJ-2022-0600DP-SLU.

[3] Rozhodnutím ze dne 25. 5. 2022, č. j. PPR-17883-2/ČJ-2022-990440 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[4] Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Podle žalobkyně bylo napadené rozhodnutí vydáno v rozporu s § 94 odst. 4 zákona č.

500/2004 Sb., správní řád. Žalovaný se v přezkumném řízení nedostatečně vypořádal s předpoklady pro zrušení příkazu na místě. Žalobkyně byla na základě příkazu na místě v dobré víře, že postup policejní hlídky byl zákonný. Po vysvětlení skutkové podstaty přestupku souhlasila s tím, že jej spáchala, dále s jeho vyřízením příkazem na místě, s právní kvalifikací přestupku a uložením pokuty. Žalovaný se nezabýval tím, zda újma vzniklá žalobkyni zrušením příkazu na místě není ve zjevném nepoměru s újmou na veřejném zájmu. Především měl zohlednit, že rozpor příkazu s právními předpisy způsobila policejní hlídka. Žalobkyně také odkázala na nález Ústavního soudu, podle kterého se měl žalovaný zabývat důvody vydání příkazu na místě, následky jeho zrušení, důvěrou žalobkyně v zákonnost příkazu na místě a jejím podílem na nezákonnosti. Pokud by žalovaný tato hlediska zohlednil, zjistil by, že vyznívají ve prospěch žalobkyně. Dále měl žalovaný posoudit rozpor s ústavním principem zákazu sebeobviňování.

[5] Krajský soud žalobě vyhověl. Nebyly totiž splněny předpoklady pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu. Pro posouzení toho, zda správní orgán prvního stupně mohl zahájit přezkumné řízení, je totiž třeba zohlednit limity stanovené mezinárodním právem, zejména Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Rozhodnutí o přestupku je rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě je zakotvena zásada ne bis in idem, která zakazuje stíhání nebo odsouzení pro stejný skutek dvakrát. Podle odstavce 2 tohoto článku je výjimkou z této zásady obnova řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci. Přezkumné řízení podle správního řádu lze považovat za obnovu řízení ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Pouhá nesprávná právní kvalifikace jednání žalobkyně však není podstatnou vadou ve smyslu tohoto článku. Přestože žalobkyně založila svoje přesvědčení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí na odlišné právní argumentaci, krajský soud přihlédl k porušení zásady ne bis in idem z moci úřední (rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS). Vyplývá totiž z ústavního pořádku a nezohlednění této vady by bylo porušením Úmluvy. Proto krajský soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že přezkumné řízení musí být zastaveno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně aplikoval zásadu ne bis in idem, když zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení považoval za nové trestní obvinění žalobkyně. Přezkumné řízení bylo vedeno za účelem nápravy nesprávné právní kvalifikace přestupku, kdy zrušení příkazu na místě neznamená dvojí potrestání žalobkyně, nýbrž její návrat do postavení osoby nevinné. Krajský soud tuto zásadu vyvozuje z mezinárodních předpisů, přestože se v projednávaném případě nevyskytuje žádný mezinárodní prvek. Článek 6 Úmluvy uvádí výslovně pojem „soudní řízení“, který nelze zaměnit za pojmy přestupkové nebo přezkumné řízení. Krajský soud zaměňuje rovinu správního a trestního práva. V přezkumném řízení nedošlo k uložení trestu a žalobkyně v něm nebyla z ničeho viněna. Příkaz na místě vydal věcně nepříslušný orgán, což bylo závažné porušení práva, a proto bylo nutné rozhodnutí zrušit. Přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu totiž nelze projednat v příkazním řízení na místě. Přezkumné řízení bylo proto zahájeno oprávněně. Správní orgán prvního stupně ani stěžovatel nerozhodovali o konečném postihu žalobkyně, o tom bude rozhodovat ten orgán, který měl být od počátku příslušný k řešení daného přestupku. Přezkumné řízení a následné přestupkové řízení není postaveno na přiznání, či nepřiznání viny, ale na nezpochybnitelných důkazech protiprávního jednání žalobkyně. Žalobkyně se dopustila vážného ohrožení veřejného zájmu. Zrušení příkazu na místě nemůže být posuzováno jako zásah do dobré víry

žalobkyně, protože je nutné upřednostnit nápravu nezákonného rozhodnutí nad individuálními zájmy. Nakonec stěžovatel brojí proti bodu 38 rozsudku krajského soudu, dle kterého se ruší rozhodnutí o přestupku. Ten považuje za zmatečný a zavádějící, neboť pokud krajský soud zruší rozhodnutí o přestupku (tedy příkaz na místě), nastane zcela totožná situace, jaké bylo dosaženo napadeným rozhodnutím. Stěžovatel proto navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu.

[8] Žalobkyně uvedla, že zcela souhlasí s právním posouzením krajského soudu, který správně aplikoval zásadu ne bis in idem a analogicky přirovnal přestupkové řízení k řízení trestnímu. Podle žalobkyně zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení znamená opětovné zahájení řízení o stejném skutku, což vede k vydání nového rozhodnutí ve stejné věci, čímž dochází k porušení této zásady. Argumenty stěžovatele, že přezkumné řízení nepředstavuje nové trestní obvinění, žalobkyně odmítá jako neopodstatněné. Navíc stěžovatel nebere v potaz, že riziko chyb v postupu státních orgánů musí nést stát a nelze ho přenášet na jednotlivce. Z těchto důvodů žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, popřípadě zamítl pro nedůvodnost.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Jelikož v řízení před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, zabýval se NSS dále přijatelností kasační stížnosti. Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti NSS vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterých je kasační stížnost přijatelná, pokud 1) se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny jeho judikaturou, 2) se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) je třeba učinit judikaturní odklon, a 4) by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (viz také rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 154/2021-23, nebo usnesení ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31).

[11] NSS v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, uvedl, že kasační stížnost může být přijatelná, i pokud je podána správním orgánem, a to z důvodu nerespektování judikatury nebo zásadního pochybení krajského soudu. To může spočívat v hrubém pochybení při výkladu hmotného či procesního práva. V těchto případech je kasační stížnost přijatelná, i když nemá dopad na hmotněprávní postavení stěžovatele (správní orgán).

[12] Kasační stížnost je přijatelná, neboť NSS se dosud nezabýval právní otázkou, z jakého důvodu lze v přezkumném řízení zrušit rozhodnutí o přestupku, jestliže to je v neprospěch přestupce.

[13] NSS zdůrazňuje, že v posuzované věci postupoval správní orgán prvního stupně podle § 98 správního řádu, tj. zrušil příkaz na místě ve zkráceném přezkumném řízení. Vydání rozhodnutí, jímž byl zrušen příkaz na místě, tak bylo prvním úkonem v řízení. Nelze proto odlišovat zahájení přezkumného řízení na straně jedné a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení na straně druhé. Fáze „vedení přezkumného řízení“ v tomto případě neproběhla, správní orgán prvního stupně rovnou zasáhl do právní moci rozhodnutí o přestupku. Dále je třeba zmínit, že žalobkyně nedala podnět k provedení přezkumného řízení, ten učinilo Městské ředitelství policie Brno, v jehož rámci působí policejní hlídka, která vystavila příkaz na místě. Podnět byl učiněn z toho důvodu, že příkazem na místě bylo přestupkové jednání právně kvalifikováno mírněji, než jak by odpovídalo zákonu o silničním provozu, což bylo současně důvodem pro zrušení příkazu na místě správním orgánem

prvního stupně v přezkumném řízení. Rozhodnutí v přezkumném řízení tedy směřuje v neprospěch pachatele přestupku (žalobkyně), neboť věc byla vrácena k dalšímu řízení za účelem přísnějšího potrestání.

[14] Podstatou sporu je právní otázka, zda vzhledem k výše vymezeným okolnostem byly splněny předpoklady pro zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Podle krajského soudu totiž byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ve spojení s napadeným rozhodnutím porušena zásada ne bis in idem zakotvená v čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Stěžovatel naproti tomu poukazuje na vnitrostátní úpravu obsaženou ve správním řádu, podle níž je důvodem zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 94 odst. 1, § 97 odst. 1 a 3 a § 98 správního řádu).

[15] Stěžovatel napadá závěry krajského soudu, který uplatňuje analogii přestupkového řízení k řízení trestnímu, kterou vyvozuje z mezinárodních předpisů (Úmluvy). Podle stěžovatele není takovýto postup možný, protože v posuzované věci není přítomen mezinárodní prvek.

[16] NSS se s touto argumentací neztotožňuje. Úmluva je součástí českého právního řádu a je závazná pro všechny orgány veřejné moci nehledě na přítomnost, či absenci mezinárodního prvku. Stanoví-li Úmluva něco jiného než zákon, má Úmluva přednost (viz čl. 10 Ústavy České republiky). Soudy musí přiznat práva v ní uvedená každé osobě, která podléhá jejich jurisdikci (viz čl. 1 Úmluvy). Krajský soud považuje přestupkové řízení a na něj navazující přezkumné řízení za trestní řízení pouze pro potřeby výkladu a aplikace Úmluvy, nikoliv též podle vnitrostátního práva. Pokud stěžovatel namítá, že mohl zahájit přezkumné řízení, neboť mu to správní řád umožňuje, pak k tomu NSS uvádí, že správní řád je nutné interpretovat v souladu s Úmluvou. Rozhodnutím v přezkumném řízení podle správního řádu nesmí být zasaženo do Úmluvou zaručených práv (resp. pouze za podmínek z ní plynoucích).

[17] Aby bylo možné uvažovat o aplikaci čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7, musí nejprve proběhnout „trestní řízení“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy, které skončí konečným osvobozujícím, nebo odsuzujícím rozhodnutím. Krajský soud v bodě 31 a násl. svého rozsudku uvádí, že příkaz na místě byl rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Stěžovatel tento závěr zpochybňuje.

[18] Přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a s nímž zákon spojuje hrozbu sankce ukládané při výkonu veřejné správy. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý a může být výsledkem pouhého politického rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007-121). Je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu jako trestné činy, jsou podle právního řádu jiného státu přestupky a naopak.

[19] Pojmy „trestní obvinění“ a „trestný čin“ uvedené v Úmluvě mají autonomní význam, který je relativně nezávislý na významu těchto pojmů ve vnitrostátních předpisech. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) tyto pojmy vykládá tak, aby zajistil jednotnou ochranu lidských práv ve všech státech, které ratifikovaly Úmluvu. Tento autonomní přístup ESLP odůvodnil v rozsudku pléna ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. Podle něj státy mohou rozhodnout o dekriminalizaci některých protiprávních jednání a postihovat je prostřednictvím správního práva namísto práva trestního. Autonomní výklad neznamená, že by státy musely přizpůsobit význam pojmů vnitrostátního práva významu, který těmto pojmům přikládá ESLP. Pachatelé těchto deliktů by však neměli být v méně výhodném postavení pouze proto, že jejich případ je řešen v jiném právním režimu než klasické trestní věci. Pojmy uvedené v Úmluvě je tak žádoucí vykládat stejně v zájmu zajištění jednotné ochrany lidských práv ve všech státech. Pokud by bylo ponecháno na úvaze smluvních stran, které delikty budou považovat za trestní a které za správní, stal by se rozsah použití Úmluvy závislý na jejich suverénní vůli, což by bylo v rozporu s cílem a předmětem Úmluvy (viz též rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2006, Grecu proti

Rumunsku, stížnost č. 75101/01).

[20] ESLP v rozsudku ve věci Engel původně omezil svoji argumentaci na vojenskou službu a rozdíl mezi trestnými činy a disciplinárními delikty. Pozdější judikatura však z tohoto rozsudku vyvodila tzv. Engelova kritéria (Engelův test), pomocí kterých lze určit, zda se na daný případ uplatní čl. 6 Úmluvy v jeho trestní části (viz rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1976, Campbell a Fell proti Spojenému království, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9. 10. 2003, Ezeh a Connors proti Spojenému království, stížnosti č. 39665/98 a 40086/98). Podle Engelových kritérií je zaprvé nutné zjistit, zda právní řád státu řadí delikt, z něhož je osoba obviněna, do oblasti trestního, nebo správního práva. Indicie takto získané mají jen formální a relativní hodnotu. Významnější kritéria jsou zadruhé povaha deliktu a zatřetí stupeň závažnosti sankce, jejíž uložení dané osobě hrozí. Splnění druhého a třetího kritéria je v zásadě alternativní. Kumulativní přístup však není vyloučen v situaci, kdy samostatné posouzení obou kritérií nevede k jednoznačnému závěru ohledně existence trestního obvinění (viz rozsudky ESLP ze dne 30. 4. 2015, Kapetanios a ostatní proti Řecku, stížnosti č. 3453/12, 42941/12 a 9028/13, ze dne 24. 9. 1997, Garyfallou AEBE proti Řecku, stížnost č. 18996/91, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 11. 2006, Jussila proti Finsku, stížnost č. 73053/01). Podle judikatury ESLP se kritérium povahy deliktu dělí na dvě další podkritéria. Prvním z nich je otázka, zda chráněný zájem je univerzální, či partikulární, tedy zda je daná právní norma adresována všem osobám, nebo pouze konkrétně vymezené skupině lidí (vojákům, vězňům, advokátům apod.). Univerzálnost dané normy svědčí o „trestní“ povaze deliktu (srov. rozsudek ESLP ze dne 29. 8. 1997, A. P., M. P. a T. P. proti Švýcarsku, stížnost č. 19958/92). Druhým podkritériem je účel sankce, tedy zda má preventivně-represivní, nebo reparační povahu. Naopak nižší závažnost deliktu nevylučuje jeho kvalifikaci jako „trestného činu“. V textu Úmluvy není žádné ustanovení naznačující, že „trestní“ povaha jednání musí splňovat určitou míru závažnosti (rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2014, Muslija proti Bosně a Hercegovině, stížnost č. 32042/11, nebo rozsudek ve věci Ezeh a Connors).

[21] ESLP ve své judikatuře několikrát uvedl, že „trestným činem“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy mohou být i dopravní přestupky. Tento závěr ve vztahu k deliktu spočívajícímu v překročení maximální povolené rychlosti učinil např. v rozsudku ze dne 23. 10. 1995, Palaoro proti Rakousku, stížnost č. 16718/90. Stejný názor zastává i judikatura českých soudů. NSS pracoval s řízeními o přestupcích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 a 3 zákona o silničním provozu jako s řízeními o „trestních obviněních“ ve smyslu článku 6 Úmluvy např. v rozsudcích ze dne 18. 12. 2015, č. j. 4 As 225/2015-32, ze dne 6. 5. 2015, č. j. 1 As 175/2014-47, ze dne 21. 10. 2015, č. j. 1 As 79/2015-56, nebo ze dne 25. 3. 2015, č. j. 1 As 155/2014-36.

[22] NSS následně aplikoval závěry judikatury ESLP na právě posuzovanou věc. Dospěl přitom k závěru, že zaprvé vnitrostátní právo delikt podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu řadí do oblasti správního práva. První kritérium tak nevede k závěru o trestní povaze jednání žalobkyně; to ale není samo o sobě rozhodující pro závěr, že nejde o „trestný čin“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy (viz též rozsudky ESLP ze dne 2. 9. 1998, Lauko proti Slovensku, stížnost č. 26138/95, nebo ze dne 2. 9. 1998, Kadubec proti Slovensku, stížnost č. 27061/95).

[23] Dále NSS posoudil druhé Engelovo kritérium, tedy povahu deliktu. Příslušná právní norma je zaměřena na všechny řidiče bez výjimky, nebyla tedy určena osobám se zvláštním postavením (k závěru, že řidiči nejsou osobami se zvláštním postavením, viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 7. 2019, Mihalache proti Rumunsku, stížnost č. 54012/10). Sankce, která za spáchání deliktu hrozí, tedy uložení pokuty, má v tomto případě preventivně-represivní povahu. Jejím účelem je zejména předcházet a zamezovat nežádoucímu chování řidičů vozidel. Předmětem ochrany zákona o silničním provozu je ochrana bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2022, č. j. 7 As 124/2020-32). Ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu si klade za cíl převýchovu konkrétního řidiče vozidla, který překročil

maximální povolenou rychlost, tak, aby se do budoucna zdržel tohoto jednání. Rovněž má působit na ostatní osoby, které by se tohoto jednání mohly potenciálně dopustit. Je tedy zřejmé, že posouzení druhého Engelova kritéria vede k závěru, že delikt, ze kterého byla žalobkyně obviněna, je „trestným činem“ ve smyslu článku 6 Úmluvy. Vzhledem k tomu, že již z posouzení druhého Engelova kritéria jednoznačně vyplývá, že jde o „trestný čin“, není dále nutné zkoumat naplnění kritéria třetího. Tyto závěry se vztahují jak na první řízení (skončené uložením příkazu na místě), tak i na řízení následující, neboť jejich předmětem je totožné jednání (skutek) a sledují stejný cíl (potrestání přestupku). Obě mají trestní povahu ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

[24] Dále platí, že i pojem „trestní řízení“ uvedený v čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě je třeba vykládat ve světle obecných zásad platných pro pojmy „trestní obvinění“ a „trestný čin“ uvedených v článcích 6, resp. 7 Úmluvy (viz rozhodnutí ESLP ze dne 11. 12. 2007, Haarvig proti Norsku, stížnost č. 11187/05, a ze dne 14. 9. 2004, Rosenquist proti Švédsku, stížnost č. 60619/00, a dále rozsudek ESLP ze dne 2. 7. 2002, Göktan proti Francii, stížnost č. 33402/96). Jinými slovy tyto pojmy je nutné v zásadě vykládat konzistentně pro celou Úmluvu, včetně jejích protokolů (viz též rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016, A a B proti Norsku, stížnosti č. 24130/11 a 29758/11). Rovněž správní sankce lze proto považovat při naplnění Engelových kritérií za trestní řízení ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě (viz rozsudky ESLP ze dne 16. 6. 2022, Goulandris a Vardinogianni proti Řecku, stížnost č. 1735/13, a ze dne 3. 10. 2023, Vasile Sorin Marin proti Rumunsku, stížnost č. 17412/16). O osvobození nebo odsouzení konečným rozsudkem se jedná i tehdy, když takové rozhodnutí nevydal soud (rozsudek ESLP ve věci Mihalache a ve vztahu k odsouzení rozhodnutím správního orgánu viz rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2010, Tsonyo Tsonev proti Bulharsku, stížnost č. 2376/03).

[25] Podle čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem. V odst. 2 téhož článku je uvedeno: Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově zjištěné skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

[26] Ke vztahu obou odstavců čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě ESLP uvádí, že zatímco první odstavec se týká druhého stíhání nebo potrestání v téže věci, které je absolutně zakázáno, druhý odstavec se vztahuje k opětovnému otevření pravomocně skončeného řízení, které je za výjimečných okolností přípustné. Při splnění podmínek plynoucích z druhého odstavce musí jednotlivec strpět druhé (opakované) stíhání za stejný skutek. Druhý odstavec stanoví limity zásadě právní jistoty v trestních věcech. Tato zásada totiž není absolutní a v trestních věcech může být prolomena za podmínek stanovených v druhém odstavci (rozsudek Mihalache proti Rumunsku).

[27] Stěžovatel poukazuje na to, že napadeným rozhodnutím nedošlo k novému odsouzení ve stejné věci. Jak NSS uvedl již výše, čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7k Úmluvě zakazuje již vedení nového trestního stíhání (viz rozsudek ESLP ve věci Kapetanios a ostatní proti Řecku, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, Sergey Zolotukhin proti Rusku, stížnost č. 14939/03, nebo rozsudek ESLP ze dne 29. 5. 2001, Franz Fischer proti Rakousku, stížnost č. 37950/97). V posuzovaném případě je nicméně ve hře odst. 2 uvedeného článku, který upravuje podmínky, za nichž lze narušit právní jistotu a obnovit řízení ve stejné věci. Právě dosažení tohoto následku sledoval správní orgán prvního stupně vydáním rozhodnutí v přezkumném řízení. V dané věci se totiž nejednalo o to, aby byl pouze zrušen příkaz na místě s tím, že by již nebylo vedeno řízení o přestupku. Cílem napadeného rozhodnutí naopak bylo odstranit překážku věci rozhodnuté založenou příkazem na místě a vytvořit podmínky pro zahájení řízení o přestupku kvalifikovaném podle přísnější skutkové podstaty. Na napadené rozhodnutí se proto mohou vztahovat záruky plynoucí z čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

[28] NSS dále posoudil, zda je v právě posuzované věci přezkumné řízení podle § 94 a násl.

správního řádu „obnovou řízení“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. „Obnova řízení“ je totiž přípustnou výjimkou ze zásady ne bis in idem.

[29] Pojem „obnova řízení“ je třeba vykládat jako situaci, kdy je již jednou skončené řízení znovu otevřeno. Tento pojem nelze vykládat tak, jak je klasicky vnímán v českém vnitrostátním právu jako specifický případ znovuotevření řízení v případě, že se objeví nové a dříve neznámé skutečnosti. Jako „obnovu řízení“ kvalifikoval ESLP např. dozorčí prostředek podle ruského trestního řádu, který může být uplatňován i při zjištění procesní vady předchozího řízení (viz rozsudek ESLP ze dne 20. 7. 2004, Nikitin proti Rusku, stížnost č. 50178/99). Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. I. ÚS 2832/18, dovodil, že „obnovou řízení“ ve smyslu Úmluvy je i dovolání podle trestního řádu. NSS konstatuje, že zrušení rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení podle správního řádu je „obnovou řízení“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. V důsledku takového rozhodnutí je odstraněna překážka věci rozhodnuté a přestupek může být opětovně projednán. Tím je zasahováno do právní jistoty přestupce.

[30] „Obnova řízení“ je přípustná pouze v případě, kdy nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

[31] Důvodem zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení nebylo, že by nastaly nebo vyšly najevo nové skutečnosti, které nebyly dostupné v době rozhodování policejní hlídky (z těchto důvodů lze v obecné rovině rozhodnout o obnově řízení dle § 100 správního řádu). V úvahu tak přichází pouze třetí eventualita, tedy zda předešlé řízení nebylo zatíženo „podstatnou vadou“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Koncept „podstatné vady“ předpokládá, že pouze závažné porušení procesních pravidel, v jehož důsledku došlo k zásadnímu zpochybnění integrity předešlého řízení, může vést ke znovuotevření řízení v neprospěch obviněného, jenž byl zproštěn trestního obvinění nebo potrestán za trestný čin příznivěji (mírněji), než by odpovídalo použitelnému právu. Důvody „obnovy řízení“ musí být takového charakteru, že odůvodňují odlišné rozhodnutí ve věci (viz rozsudek ve věci Mihalache a dále rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2021, Sabalić proti Chorvatsku, stížnost č. 50231/13). Jako příklad „podstatné vady“ se v judikatuře ESLP uvádí situace, kdy se soud nižšího stupně neřídil závazným právním názorem soudu nadřízeného. ESLP dále zdůrazňuje, že na „obnovu řízení“ ve prospěch odsouzeného se nevztahují omezení plynoucí z čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7k Úmluvě (viz rovněž rozsudek ve věci Mihalache).

[32] NSS se shoduje s krajským soudem v tom, že nesprávná právní kvalifikace přestupku není bez dalšího podstatnou vadou ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

[33] ESLP posuzoval ve svém rozsudku ze dne 1. 3. 2022, Stăvilă proti Rumunsku, stížnost č. 23126/16, situaci, kdy policejní hlídka zastavila stěžovatele při řízení vozidla. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl platný řidičský průkaz, bylo proti němu zahájeno trestní řízení. To státní zastupitelství později zastavilo, protože stěžovatelovo jednání nebylo dostatečně závažné a stěžovatel plně spolupracoval. Stěžovateli byla uložena správní pokuta. Nadřízené státní zastupitelství obnovilo trestní stíhání, protože shledalo, že jednání stěžovatele bylo pro vedení trestního řízení dostatečně závažné. ESLP dospěl k závěru, že pouhé právní přehodnocení skutku orgánem vyššího stupně, bez zjištění zásadní procesní vady, pro obnovu řízení nepostačuje. Obnova řízení byla odůvodněna rozdílným výkladem příslušných právních předpisů a jiným hodnocením skutkových okolností případu nadřízeným státním zastupitelstvím a soudem. ESLP tedy shledal, že k obnově řízení nemohlo dojít, neboť předcházející (první) řízení nebylo zatíženo podstatnou vadou ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Rozdílný výklad právních předpisů a hodnocení skutkových okolností případu nadřízeným státním zastupitelstvím a soudem nepostačuje pro učinění závěru o podstatné vadě v předcházejícím řízení.

[34] Rovněž v rozsudku ve věci Mihalache se ESLP zabýval situací, kdy byl stěžovatel při řízení

zastaven policejní hlídkou. Při dechové zkoušce na alkohol, která byla pozitivní, stěžovatel odmítl poskytnout biologický vzorek ke stanovení hladiny alkoholu v krvi. Státní zastupitelství nejprve zahájilo trestní stíhání, to ale následně zastavilo. Podle jeho názoru totiž delikt nebyl dostatečně závažný, aby představoval trestný čin. Stěžovateli byla uložena správní pokuta. Nadřízené státní zastupitelství následně zrušilo rozhodnutí o zastavení trestního stíhání a řízení obnovilo. Delikt stěžovatele byl totiž dle jeho názoru vysoce nebezpečný, a proto měl být projednán jako trestný čin. ESLP uvedl, že pouze vážné porušení procesních pravidel, které narušuje integritu předcházejícího řízení, může být důvodem pro jeho obnovu v neprospěch obviněného, pokud již byl osvobozen nebo potrestán pro méně závažný trestný čin. Pouhé přehodnocení dříve shromážděných důkazů ze strany nadřízeného orgánu tuto podmínku nesplňuje. Nadřízené státní zastupitelství odůvodnilo obnovu řízení jiným hodnocením společenské škodlivosti skutku. Důvodem tedy nebyla náprava podstatné procesní vady ani nově zjištěné skutečnosti. Proto došlo k porušení čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

[35] Závěry rozsudků ESLP ve věci Stăvilă a ve věci Mihalache jsou aplikovatelné i v právě posuzované věci. Správní orgán prvního stupně v přezkumném řízení totiž pouze přehodnotil shromážděné důkazy a dospěl k závěru, že jednání naplnilo skutkovou podstatu závažnějšího přestupku. Jednalo se tak pouze o překvalifikaci přestupku žalobkyně a jeho podřazení pod jinou (závažnější) skutkovou podstatu. Není přitom rozhodné, že ve věcech Stăvilă a Mihalache došlo k překvalifikaci deliktu z přestupku na trestný čin, zatímco v právě posuzované věci byl skutek překvalifikován z jedné skutkové podstaty přestupku na jiný přestupek. Oba tyto přestupky jsou totiž „trestní“ ve smyslu Úmluvy (k tomuto dále viz rozsudky ESLP ze dne 18. 10. 2011, Tomasović proti Chorvatsku, stížnost č. 53785/09, nebo ve věci Muslija proti Bosně a Hercegovině). NSS konstatuje, že zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení nemohlo být v projednávaném případě odůvodněno výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. První „řízení“ totiž nebylo zatíženo podstatnou vadou, která by zpochybnila jeho integritu.

[36] Krajský soud správně poukazuje na to, že chyba, které se dopustila policejní hlídka, musí být nesena státem. Za splnění výše uvedených podmínek musí být omyly či vady postupu orgánů veřejné moci v zásadě ku prospěchu účastníků řízení. Nezákonnost příkazu na místě, kterou zapříčinila policejní hlídka, nelze napravovat na úkor žalobkyně. Jinými slovy nemůže být břemeno důsledků nedostatku pozornosti či neznalosti policejní hlídky přeneseno zcela na žalobkyni. V opačném případě by samotné tvrzení o nedostatku či selhání orgánu veřejné moci, bez ohledu na to, jak drobné či bezvýznamné bylo, vytvořilo neomezené možnosti pro obnovu již skončených řízení (viz rozsudek ESLP ze dne 24. 5. 2007, Radchikov proti Rusku, stížnost č. 65582/01).

[37] Stěžovatel uvádí, že policejní hlídka nebyla pro rozhodnutí o přestupku věcně příslušná, protože přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu nelze projednat v příkazním řízení na místě [§ 124 odst. 11 písm. d), § 125c odst. 6 písm. b), odst. 7 a 8 zákona o silničním provozu]. Ve stejné situaci byly orgány ve věcech Stăvilă a Mihalache. Ty uložily stěžovatelům pokuty za správněprávní delikt, přestože podle nadřízených orgánů měly být činy projednány jako trestné činy. Orgány, které uložily správní sankci, nebyly věcně příslušné pro uložení trestní sankce. Stejně tak v právě posuzované věci není důležité, že policejní hlídka nebyla věcně příslušná pro vedení řízení pro přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu. Důležité je, že byla věcně příslušná pro vydání rozhodnutí za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu, a za tentýž skutek tak proti žalobkyni nelze vést další „trestní“ řízení.

[38] NSS uzavírá, že napadené rozhodnutí vzhledem k důvodu, pro který byl příkaz na místě zrušen v neprospěch žalobkyně, je v rozporu s čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, jak je ustáleně vykládán ESLP.

[39] NSS doplňuje, že v minulosti opakovaně přezkoumával rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení,

jimiž bylo zrušeno rozhodnutí o přestupku, zejména příkazy na místě, resp. pokutové bloky (viz rozsudky ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 89/2015-51, ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 As 148/2020-28, a ze dne 31. 7. 2024, č. j. 3 As 183/2023-29, a usnesení ze dne 23. 5. 2024, č. j. 3 As 15/2023-43). Otázku splnění podmínek pro zrušení rozhodnutí o přestupku ovšem neposuzoval optikou Úmluvy, nýbrž pouze správního řádu. Takto izolovaný přístup k výkladu podmínek zrušení rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení ovšem není správný, neboť normy vnitrostátního práva je třeba vykládat ve světle závazků plynoucích z Úmluvy (viz též Kopecký, M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1/2023, str. 213-216). NSS neshledal důvod pro předložení této otázky rozšířenému senátu, neboť judikatura ESLP (nota bene jeho velkého senátu) jednoznačně vylučuje, že by jediným kritériem pro znovuotevření řízení o přestupku mohl být prostý rozpor rozhodnutí o přestupku se zákonem. Podmínku rozporu rozhodnutí o přestupku s právními předpisy obsaženou v § 98 a § 97 odst. 3 správního řádu je třeba vykládat v souladu s požadavky plynoucími z čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7k Úmluvě. Pokud ESLP o určité otázce uvážil způsobem odlišným od judikatury NSS, není povinností senátu NSS, jenž věc projednává, předložit spornou právní otázku postupem dle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu. Judikatura ESLP totiž sama o sobě bez dalšího překonává závěry judikatury NSS (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31). Je tomu tak tím spíše, pokud je judikatura sjednocena opakovanými konzistentními rozhodnutími ESLP (zejména velkého senátu z roku 2019 a navazujícími rozhodnutími z let 2020 a 2021), které byly posléze pouze v ojedinělých případech ze strany NSS opomenuty, aniž by však implicitní názor kolidující s judikaturou ESLP byl blíže odůvodněn (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76).

[40] Nakonec stěžovatel brojí proti bodu 38 rozsudku krajského soudu. V něm krajský soud uvedl, že „[s]hledal žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí o přestupku proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení“. Jedná se o zjevnou chybu v psaní, neboť krajský soud měl bez jakýchkoliv pochyb na mysli rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nikoliv příkaz na místě. To je patrné jednak z jiných částí odůvodnění, jednak z výroku I rozsudku krajského soudu. Jím krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napadené rozhodnutí. V této souvislosti NSS připomíná, že závazná je pro účastníky řízení pouze výroková část rozsudku, nikoliv jeho odůvodnění. Zmíněná chyba v psaní nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost, neboť je bez jakýchkoliv pochyb odstranitelná výkladem (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé ř. s. zamítl.

Další články:

- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců
- Hospodářská zvířata (exkluzivně pro předplatitele)
- Úhradová vyhláška (exkluzivně pro předplatitele)
- Veřejnoprávní smlouva (exkluzivně pro předplatitele)
- Restituce

- Nesprávný úřední postup
- Neoprávněná stavba