

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. V.**, zastoupen JUDr. Klárou Long Slámovou, advokátkou se sídlem Urbánkova 47, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2009, č. j. 155/2007-190-TAXI/26, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2013, č. j. 6 Ca 109/2009 - 47,

t a k t o :

- I. Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout 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.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný výše citovaným rozhodnutím změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, ze dne 2. 3. 2007, č. j. MHMP 393566/2006/DOP-T/Ho, tak, že zastavil řízení ve věci porušení § 21 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v návaznosti na § 11 odst. 1 písm. b) a § 14 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, z důvodu neoznačení vozidla taxislužby, provozovaného žalobcem, v horní polovině obou předních dveří platným evidenčním číslem. Zároveň žalovaný rozhodl, že žalobce jako provozovatel taxislužby dne 4. 9. 2006 porušil § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. tím, že po ukončení přepravní služby nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametry, za což mu byla uložena pokuta 50.000 Kč. Současně mu byla stanovena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem z 27. 9. 2013, č. j. 6 Ca 109/2009 - 47, zamítl.

[3] Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobce (dále též „stěžovatel“) následně bránil podáním kasační stížnosti. Krom jiného stěžovatel upozornil na to, že v době podání kasační stížnosti uplynulo od doby údajného spáchání správního deliktu již sedm let. Za tuto dobu byla zúžena skutková podstata u správního deliktu spočívajícího v nevydání stvrzenky cestujícím. Podle právní úpravy účinné od 1. 5. 2013 je v souladu s § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě řidič taxislužby povinen vydat cestujícímu doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxamtru pouze v případě, pokud o něj cestující požádá. Na stěžovatele by se tak podle jeho mínění měla vztahovat výjimka ze zásady zákazu retroaktivity práva uvedená v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. V této souvislosti stěžovatel upozornil také na snížení maximální hranice ukládané pokuty. Zatímco za porušení povinnosti, jak byla stanovena původně, tedy v době spáchání správního deliktu, právní úprava umožňovala uložit pokutu až do výše 750.000 Kč, s účinností od 1. 5. 2013 lze za porušení nově vymezené povinnosti uložit pokutu s maximální výší 500.000 Kč.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný v souvislosti se změnou právní úpravy uvedl, že v rámci správních řízení, která doposud nebyla ukončena pravomocným rozhodnutím, žalovaný zohledňuje výjimku ze zásady zákazu retroaktivity práva vyjádřenou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. V posuzovaném případě však uplatnění tohoto ustanovení Listiny nepřichází v úvahu, neboť správní řízení bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím žalovaného o uložení sankce, které nabylo právní moci dne 31. 3. 2009.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[5] Pátý senát při svém rozhodování o kasační stížnosti dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, č. 1684/2008 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 55, a v dalších na tyto judikáty navazujících rozhodnutích. Postoupil proto věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[6] Pátý senát nesouhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77, potažmo č. j. 9 As 7/2008 - 55, který právní názor vyjádřený v prve zmíněném rozsudku přejímá, že zánik trestnosti (či její zmírnění) v důsledku změny příslušného právního předpisu, která nastala až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, má být zohledněn v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, případně v navazujícím řízení o kasační stížnosti.

[7] Takový přístup podle pátého senátu popírá základní zásady správního soudnictví pro přezkum rozhodnutí správního orgánu, konkrétně zásadu vyjádřenou v § 75 odst. 1

zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), podle níž „*při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“, ale také principy uvedené v § 76 a § 78 s. ř. s. Přesněji řečeno pátý senát, na rozdíl od zmiňovaného rozsudku druhého senátu, nesouhlasí s tím, že by „*prolomení*“ těchto principů vyžadoval imperativ ústavně konformního výkladu. Pátý senát nepopírá, že i na oblast správního trestání je potřeba vztáhnout čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Nicméně druhý senát podle něj ve svém rozsudku „*neuveď žádnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž by se podávalo, že ze změny právní úpravy, ke které došlo po právní moci rozhodnutí o „trestním obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vyplývá nutnost zohlednění této skutečnosti (a tedy i retroaktivity ve prospěch obviněného) v řízení o mimořádných opravných prostředcích, potažmo v přezkumných řízeních následujících po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (totéž platí ve vztahu k rozhodovací praxi Výboru OSN pro lidská práva, ačkoli druhý senát argumentuje rovněž čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech)*“.

[8] Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy nelze podle pátého senátu dovodit, že by v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (resp. v řízení o kasační stížnosti) měla být zohledněna změna právní úpravy, ke které došlo po právní moci příslušného správního rozhodnutí. Podle pátého senátu: „*Tím, že je rozhodnutí správním soudem přezkoumáno v řízení o žalobě, je účastník správního řízení zaručen jak přístup k soudu, tak přezkum oprávněnosti trestního obvinění, aniž by tento princip implikoval nutnost prolomení právní moci napadeného rozhodnutí správního orgánu v důsledku pozdější novelizace dotčeného právního předpisu.*“ Pátý senát nepovažuje za přesvědčivý ani argument druhého senátu, který považuje za chybné oddělování „*dvou světů*“: rozhodování správního orgánu a rozhodování správního soudu. Pátý senát připomíná, že judikaturou Nejvyššího správního soudu je naopak opakovaně zdůrazňováno, že „*soudní řízení správní není pokračováním správního řízení*“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 99/2014 - 17).

[9] Potřeba zohlednit pozdější změnu právní úpravy nevyplývá podle pátého senátu ani z moderačního práva soudu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). To může jednak krajský soud využít pouze tehdy, navrhnou-li tak žalobce, a navíc ani užití tohoto oprávnění soudu v otázce uložení sankce a její výše nic nemění na přezkumné (nikoli nalézací) podobě soudního řízení správního, pokud jde o hodnocení jednotlivých žalobních námitek, ať už směřujících do výroku o vině nebo do výroku o sankci, neboť tyto námitky je v každém případě nutno posoudit a vypořádat „*v přezkumném režimu*“, a teprve v případě jejich nedůvodnosti se soud může zabývat právě návrhem na moderaci sankce.

[10] Za vyhovující zásadám soudního přezkumu správních rozhodnutí a za nerozporný s Listinou základních práv a svobod, resp. s mezinárodními smlouvami o lidských právech považuje pátý senát závěr, který byl v rozsudku druhého senátu odmítnut, že pozdějšího příznivějšího zákona je naopak namístě užít v případě, že rozhodnutí správního orgánu bylo správním soudem zrušeno z jiného důvodu, než je zánik či zmírnění trestnosti.

[11] Pro podpoření svých argumentů pátý senát odkazuje na četnou judikaturu jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího soudu. Oba soudy umožňují zohlednit zásadu použití příznivější pozdější právní úpravy ve prospěch pachatele pouze do okamžiku pravomocného rozhodnutí o věci. Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze situace,

kdy by byl podán mimořádný opravný prostředek z jiného důvodu než pro změnu právní úpravy a trestní řízení by bylo znovu otevřeno. Tyto závěry potvrzuje také trestněprávní nauka.

[12] Za zlomový okamžik, který rozhoduje o tom, zda se zásada vtělená do čl. 40 odst. 6 Listiny v řízení ještě zohlední, je podle pátého senátu nutno považovat okamžik právní moci rozhodnutí o správním deliktu. Pokud druhý senát tuto hranici neuznává, vyvolává tím zároveň řadu dalších otázek (např. zda by měla být tato zásada zohledněna také ve vykonávacím řízení, v řízení o ústavní stížnosti, zda by tato zásada byla důvodem pro uplatnění mimořádných opravných prostředků, resp. dokonce prostředků dozorcích). Podle pátého senátu by pak bylo kvůli častým změnám v právní úpravě velmi obtížné určité řízení vůbec uzavřít.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Před samotným posouzením předložené právní otázky nejprve rozšířený senát zkoumal, zda je dána jeho pravomoc a zda může ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. platí, že senát Nejvyššího správního soudu postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, pokud dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[14] Pátý senát nesouhlasí se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, a dalších na něj navazujících rozhodnutí, mimo jiné také rozsudku ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 55, podle nichž je nutné i v řízení před správními soudy užít zásadu vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod o zohlednění retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele. Pokud by podle těchto rozhodnutí nabyla účinnosti změna zákona příznivější pro pachatele správního deliktu až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, musí k takovéto změně v případě podání žaloby, resp. kasační stížnosti, přihlídnout správní soud v řízení o žalobě, resp. řízení o kasační stížnosti.

[15] Podle pátého senátu je však naopak možné pro pachatele pozdější příznivější právní úpravu zohlednit pouze do okamžiku pravomocného rozhodnutí správního orgánu o vině správním deliktem a o trestu za něj. V průběhu soudního řízení správního k takovéto změně právní úpravy již nelze přihlížet. Pátý senát tedy při svém rozhodování dospěl k závěru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a rozšířený senát tímto konstatuje, že jeho pravomoc vyslovit se ke sporné právní otázce je v této věci dána.

III. 2. Sporná právní otázka

[16] Rozšířenému senátu přísluší posoudit, zda má správní soud v rámci řízení o žalobě, případně kasační stížnosti, zohlednit změnu právní úpravy, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí o správním deliktu a která je zároveň pro pachatele správního deliktu příznivější, než právní úprava účinná v době spáchání správního deliktu, resp. účinná do pravomocného rozhodnutí správního orgánu, a tedy zda se i v soudním řízení správním v rámci přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání má použít zásada vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, která ukládá aplikovat pozdější právní úpravu, pokud je pro pachatele příznivější.

[17] Tato zásada je zakotvena ve větě druhé zmiňovaného ustanovení Listiny. Zní: *„Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“* V nyní posuzovaném případě vyvstal spor o její použití, a to nikoli v řízení o správním deliktu před správními orgány, ale až v soudním řízení správním, v rámci něhož je rozhodnutí správních orgánů přezkoumáváno.

[18] To, že se uvedená zásada uplatní v rámci rozhodování správních orgánů o správním deliktu, tedy není v uvedené věci sporné, ačkoli byla tato zásada původně formulována pro oblast (soudního) trestního práva, tedy pro řízení o trestných činech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS).

[19] Nyní je úlohou rozšířeného senátu posoudit, jak bude tato zásada zohledněna v rámci soudního řízení správního. Pro odpověď na tuto otázku je nejprve třeba zabývat se: a) postavením a úlohou správního soudu, a to nejenom obecně, ale zejména v oblasti správního trestání, a b) povahou aplikované zásady, podle níž je třeba použít pozdější právní úpravu, jestliže je to pro pachatele příznivější.

III.2.a Postavení a úloha správního soudu v oblasti správního trestání

[20] O vině a trestu za správní delikty rozhodují správní orgány ve správním řízení. Jejich rozhodnutí pak na základě žaloby mohou přezkoumat soudy rozhodující ve správním soudnictví. Činí tak zpětně, jak vyplývá z § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“* Dospěje-li soud k závěru, že žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

[21] Uvedené ustanovení spoluutváří model fungování českého správního soudnictví založený na principu retrospektivního přezkumu a na principu kasačním. Rozšířený senát ovšem zároveň zdůrazňuje, že se jedná o model obecný, z něhož lze v odůvodněném případě učinit výjimku. Bude tomu tak v případech, jejichž právní posouzení se dotkne více právních systémů a k jejich vyřešení nepostačí aplikace tzv. jednoduchého vnitrostátního práva, nýbrž je třeba je konfrontovat s příslušnými ustanoveními ústavního,

mezinárodního či unijního práva a při zjištění jejich vzájemného konfliktu zvolit obvyklou aplikační či interpretační prioritu.

[22] Jednu z možných výjimek představuje již dnes běžně uznávaná povinnost správního soudu zohlednit i v rámci soudního řízení při přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně zásadu *non-refoulement* (srovnej čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, č. 208/1993 Sb.). Krajský soud je tak za určitých podmínek povinen odchytil se od § 75 odst. 1 s. ř. s. a přihlížet i ke skutečnostem relevantním z hlediska mezinárodní ochrany, které vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 Azs 15/2010 - 76, k tomu dále zaznělo:

„Nicméně, otázkou možného odchylení se od procesní normy obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. se již zdejší soud zabýval. Například v rozsudku ze dne 19. 9. 2007, č. j. 1 Azs 40/2007 - 129, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že „z tohoto kogentního ustanovení [§ 75 odst. 1 s. ř. s.] však existují výjimky: vedle aplikace § 52 odst. 2 s. ř. s. způsobem prolamujícím uvedenou zásadu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94) a nutnosti odhlédnutí od tohoto pravidla vzhledem ke specifčnosti věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, a ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. I. ÚS 712/05), je to i příkaz právní normy, která má před ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikační přednost“. Posledně uvedený případ tedy dopadá na situace, kdy je kogentní procesní pravidlo prolomeno jinou normou, která požívá aplikační přednosti. Ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. takovou normou jistě budou ve světle čl. 10 současného znění Ústavy ČR i články 2 a 3 Úmluvy, které je třeba pod úhlem mezinárodněprávní zásady „non-refoulement“ vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, a to např. tím, že bude vyhoštěna či v důsledku jiných okolností donucena vycestovat do země, kde by jí taková újma brozila (k aplikační přednosti zásady „non-refoulement“ dále srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Azs 343/2004 - 56, publ. pod č. 721/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 - 75, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2010, č. j. 2 Azs 8/2010 - 75).“

[23] Tyto závěry potvrdil i rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS, a obdobně dospěl ze stejných důvodů k závěru o možnosti prolomení i pravidla obsaženého v § 75 odst. 2 s. ř. s., na základě něhož soud přezkoumává napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srovnej aktuálně též nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16).

[24] Rozšířený senát má za to, že výjimku z obecného modelu českého správního soudnictví představuje rovněž přezkum správních rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt. Tato výjimka je zakotvena dokonce v zákoně, konkrétně v § 78 odst. 2 s. ř. s. Na základě tohoto ustanovení není správní soud odkázán pouze na retrospektivní přezkum správních rozhodnutí a pouze na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale na základě tzv. moderačního oprávnění může dokonce sám rozhodnout o

trestu za správní delikt, případě upustit od potrestání, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky.

[25] Smyslem a účelem moderace 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[26] Z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu (Poslanecká sněmovna PČR, 2002, sněmovní tisk 1080/0) vyplývá, že zakotvením moderačního práva soudu v § 78 odst. 2 s. ř. s. měl být posílen princip „*plné jurisdikce*“, který bylo třeba zabezpečit s ohledem na povinnosti států plynoucí z Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[27] Specifickou roli správních soudů v případě přezkumu správních rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt je tak třeba dovozovat přímo z požadavků zakotvených v Úmluvě. Sám Evropský soud zdůrazňuje rozdíl mezi situací, kdy o „*trestním obvinění*“, jak jeho význam autonomně v kontextu Úmluvy vymezil (viz např. rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976 *Engel proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72), rozhodují nezávislé a nestranné soudy, a kdy správní orgány.

[28] Rozdíl mezi soudem a správním orgánem spočívá především v míře zajištění jejich nezávislosti. Nezávislost je hlavní zásadou činnosti soudů (čl. 81 Ústavy České republiky, § 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Nezávislost soudců zaručují instituty zakotvené přímo v Ústavě České republiky: soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu, funkce soudce je neslučitelná s jinými funkcemi (čl. 82 Ústavy). Správní orgány jsou naopak vzájemně provázány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Rozdílné postavení orgánů souvisí také s povahou právních aktů, které jsou pro ten který orgán závazné. Soudce je při své rozhodovací činnosti vázán pouze zákony (čl. 95 odst. 1 Ústavy, § 79 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). Správní orgány jsou pak nadto při své činnosti vázány rovněž podzákonnými právními akty. K výkladu rozdílu mezi soudem a správním orgánem srovnej též rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 - 106, č. 2801/2013 Sb. NSS (body 34 a násl.).

[29] Správní orgány nejsou orgány, jež by naplňovaly požadavky čl. 6 Úmluvy. Jejich rozhodnutí o trestním obvinění tudíž musí být podrobena následné kontrole ze strany soudního orgánu, který má *úplnou jurisdikci neboli přezkumnou pravomoc* (může tedy rozhodnutí přezkoumávat plně po stránce skutkové i právní) a který poskytuje záruky obsažené v uvedeném článku Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983 *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76, § 29, nebo ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, č. 75615/01).

[30] Ačkoli Evropský soud pro lidská práva připouští, aby soudy správní rozhodnutí přezkoumávaly zpětně, byl i přesto na úrovni českého vnitrostátního práva princip ochrany práv jednotlivce posílen právě skrze moderační právo soudu zakotvené v § 78

odst. 2 s. ř. s. Tím vznikla situace jinak zcela netypická pro systém soudního přezkumu, neboť správní soud zruší v rozhodnutí správního orgánu výrok o trestu, nevrací však obvyklým způsobem věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, nýbrž konstitutivně rozhoduje o individuálních právech a povinnostech tím, že sám nahradí zrušený výrok výrokem soudním. Stane-li se tak, je v podstatě rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt „složeno“ z rozhodnutí správního orgánu o vině na jedné straně a z rozhodnutí soudu o trestu na straně druhé. Meritorní rozhodnutí je výsledkem uplatnění pravomoci různých orgánů veřejné moci vykonané podle rozdílných procesních pravidel.

[31] Z jiné perspektivy viděno, podle Úmluvy je to soud s plnou jurisdikcí, na jehož rozhodnutí má dle čl. 6 odst. 1 právo každý, kdo má být trestán ve věci proti němu vzneseného trestního obvinění. Je pravdou, že Evropský soud pro lidská práva akceptoval retrospektivní model správního soudnictví i ve věcech „trestních“ ve smyslu Úmluvy, jediné však za předpokladu, že soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu má *možnost zkoumat otázky skutkové i právní*. Pokud tento soud tedy přezkoumává výrok správního orgánu, je povinen aplikovat veškeré záruky, které Úmluva obviněnému přiznává. Soud pak musí mít možnost jak zopakovat důkazy provedené již správním orgánem, tak i provést jakékoli další důkazy, které uzná za potřebné. Nelze např. dovozovat, že by se nemuselo již u soudu konat veřejné jednání, pokud se ústní jednání konalo v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2001, ve věci *Malhous proti České republice*, č. 33071/96). Správní orgán postupuje při svém rozhodování sice zcela samostatně a originálně, nicméně jak ve správním řízení o deliktu, tak i v rozhodnutí o něm není nic, co by nemohlo být předmětem soudního přezkumu s možným výsledkem závazného pokynu k doplnění řízení v otázkách skutkových, zopakování procesních úkonů pro jejich zjištěnou vadnost a vyslovení závazného právního názoru v otázkách hmotného i procesního práva.

III.2.b Zásada použití pozdější příznivější právní úpravy

[32] Jak již zaznělo výše, uvedená zásada je zakotvena na ústavní úrovni v českém právu v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny. Na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Dovozována je rovněž z čl. 7 Úmluvy, byť tak bylo učiněno teprve rozsudkem velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Scoppola proti Itálii* (č. 2) ze dne 17. 9. 2009, č. 10249/03. Lze ještě doplnit, že na úrovni zákona je pak uvedená zásada provedena § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, příp. § 2 odst. 1 již platného zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jenž nabude účinnosti 1. 7. 2017.

[33] Ve zmíněné věci *Scoppola* se Evropský soud pro lidská práva mimo jiné vyjádřil rovněž k úloze soudů při výkladu zákonů a zdůraznil, že v případě nejasného znění zákona, což je v podstatě vlastnost každého právního předpisu, neboť ty nikdy z povahy věci ani nemohou být zcela vyčerpávající a absolutně přesné, je v trestním právu třeba ctít zásadu *in dubio mitius*. Soud se v tomto rozhodnutí dále zabýval kromě výkladu článku 7 v konkrétních souvislostech daného případu také obecně možností vývoje jeho výkladu, stejně jako připustil vývoj samotné ochrany lidských práv. Konkrétně v rozhodnutí zaznělo:

„100. Právě z důvodu své obecné povahy nemohou být zákony formulovány s absolutní přesností. Jednou z běžně užívaných technik je tak využívání obecných kategorií spíše než taxativních výčtů. Mnoho zákonů rovněž obsahuje více či méně nejasné formulace a jejich výklad a použití závisí na praxi (výše uvedené rozsudky *Cantoni*, § 31, a *Kokkinakis*, § 40). Z toho důvodu, ať je formulace zákonných ustanovení, včetně ustanovení trestního práva, sebejasnější, v kterémkoli právním systému nevyhnutelně existuje i soudní výklad. Vždy bude třeba vyjasňovat problematické otázky a přizpůsobovat se změnám situace. Krom toho jistota, která je jinak žádoucí, může někdy vést k přílišné nepružnosti; právo však musí mít schopnost přizpůsobit se změnám situace.

101. Účelem rozhodovací funkce svěřené soudům je právě rozptýlit případné pochybnosti při výkladu norem (výše uvedený rozsudek *Kafkaris*, § 141). V právních tradicích smluvních států Úmluvy je ostatně již dlouhodobě a pevně zakotveno, že judikatura jakožto pramen práva nezbytně přispívá k postupnému vývoji trestního práva (*Kruslin proti Francii*, § 29). Článek 7 Úmluvy nelze chápat v tom smyslu, že vylučuje postupné vyjasňování pravidel pro trestněprávní odpovědnost soudním výkladem případ od případu, pokud výsledek odpovídá skutkové podstatě trestného činu a je dostatečně předvídatelný (*Streletz, Kessler a Krenz proti Německu*, § 50). [...]

104. Aniž by Soud měl formální povinnost řídit se svými dřívějšími rozhodnutími, neměl by se v zájmu právní jistoty, předvídatelnosti a rovnosti před zákonem bezdůvodně odklonit od svých vlastních precedentů (viz např. *Chapman proti Spojenému království*, § 70). Jelikož však Úmluva představuje především mechanismus ochrany lidských práv, Soud musí brát v potaz i vývoj v žalovaném státě a ve smluvních státech obecně a reagovat například na případně vzniklý konsenzus o úrovni ochrany, které je třeba docílit (viz mimo jiné *Cossey proti Spojenému království*, § 35, a *Stafford proti Spojenému království*, § 67–68). Je zcela zásadní, aby Úmluva byla vykládána a uplatňována takovým způsobem, který zajistí ochranu konkrétních a účinných práv, a nikoli práv teoretických a iluzorních. Pokud by Soud nepostupoval dynamicky a v souladu s neustálým vývojem, mohl by takový postoj bránit jakékoli změně či zlepšení (výše uvedený rozsudek *Stafford*, § 68, a *Christine Goodwin proti Spojenému království*, § 74). [...]

[34] Ačkoli se zdá, že Evropský soud pro lidská práva se doposud přímo k nyní řešené právní otázce nevyjádřil, nezbyvá než podotknout, že i v případě, že by výklad uvedené zásady přijatý nyní rozšířeným senátem šel za hranice obecného standardu ochrany lidských práv vymezeného Úmluvou a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, je taková situace v souladu s požadavky Úmluvy. Ve smyslu čl. 53 Úmluvy mohou totiž vnitrostátní orgány poskytnout vyšší standard ochrany, než jaký zajišťuje Úmluva (*Vokoun proti České republice*, částečné rozhodnutí ze dne 20. 3. 2007, stížnost č. 20728/05, *Simon proti Německu*, částečné rozhodnutí ze dne 6. 7. 1999, stížnost č. 33681/96, *Nersesyan proti Arménii* ze dne 19. 1. 2010, stížnost č. 15371/07). K obdobnému závěru o možném poskytnutí vyššího standardu ochrany dospěl i Ústavní soud v nálezu pléna ÚS z 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, č. 259/2013 Sb., bod 26: „Ústavní soud ovšem i při vázanosti Úmluvou je povinen dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, pakliže poskytují vyšší standard ochrany.“

III.2.c *Zohlednění zásady použití pozdější příznivější právní úpravy v řízení před správními soudy*

[35] Bude-li se vzájemně poměřovat procesní pravidlo zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s., které skutkový i právní stav, z něhož správní soud vychází, konzervuje k okamžiku rozhodování správního orgánu, a ústavní zásada vyjádřená v čl. 40 odst. 6 Listiny, resp. čl. 7 Úmluvy, nelze než dospět k závěru o zvláštním postavení ustanovení ústavního pořádku, které je nutné vztáhnout na danou věc přednostně. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy musí soud postupovat v souladu se zákonem, a to i (ve významu především) zákonem ústavním. Soud je tak povinen právní předpisy vykládat ústavně konformně, případně předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Posledně uvedený postup zde nepřichází v úvahu, neboť § 75 odst. 1 s. ř. s. je běžným procesním pravidlem upravujícím řízení před správními soudy, v úvahu přichází pouze jeho ústavně konformní výklad, a tedy jeho prolomení za účelem zohlednění uvedené zásady ve správním soudnictví v případě nesouladu zákonné a ústavní úpravy v konkrétním případě.

[36] Nabízí se jistě možnost, že tato zásada by mohla být správními soudy zohledněna v souladu s obecným modelem správního soudnictví. To by ovšem v praxi znamenalo, že správní soudy pouze přezkoumají, vzal-li tuto zásadu v potaz v rámci probíhajícího správního řízení správní orgán. K tomu ostatně již rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu v nedávné době dospěla v případě povahy záznamu stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu a v případě povahy daňového penále dle § 37b zákona č. 37/1992 Sb., o správě daní a poplatků, resp. § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. V obou věcech shledala, že uvedené instituty je nutno považovat za „trest“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 Úmluvy (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 2240/2016 Sb. NSS a rozhodnutí téhož senátu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57, č. 3348/2016 Sb. NSS). Správní soudy by také mohly k příznivější právní úpravě, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, přihlížet v rámci moderace podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[37] Výše uvedené však stále ještě neodpovídá požadavku na obsah a výklad „jednoduchého práva“, který vyplývá z čl. 40 odst. 6 Listiny. Ten zakotvuje povinnost státu uplatnit retroaktivně pro pachatele příznivější pozdější úpravu, je-li po spáchání trestného činu taková úprava zákonodárcem přijata. Smysl a účel uvedeného ustanovení Listiny je zřejmý – trestní právo je *ultima ratio*, tedy tím posledním, nejrazantnějším prostředkem, který stát používá k dosažení harmonie v určité oblasti společenských vztahů. Jde-li o prostředek nejrazantnější, z povahy věci přísný a represivní, je třeba jej užívat „jako šafránu“ a ustát s jeho užíváním ihned, jakmile jej přestane být třeba, a vůči všem případům, u nichž ještě může být dekriminalizace rozumně uskutečněna. Jinak řečeno, důsledná, široká a včasná dekriminalizace, včetně dekriminalizace rozumně zpětně působící, je jednou ze základních ústavních povinností běžného zákonodávce, přestane-li být trestnosti určitých typů jednání potřeba. Stejně tak je povinností orgánů aplikujících sankční zákony vykládat je s ohledem na tuto zásadu.

[38] Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, jak byla výše podrobně rozebrána, plyne, že pojem trestu a trestního obvinění má mít význam zásadně nezávislý na konkrétních danostech vnitrostátních právních řádů členských států Úmluvy; v podmínkách České republiky sem tedy mají spadat nejen trestné činy ve smyslu českého trestního práva kodifikované v trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.), nýbrž i ty další

veřejnoprávní delikty (v praxi zejména delikty správní), které naplňují kritéria tzv. Engellova testu. Pro všechna tato trestní obvinění ve světle Úmluvy platí povinnost retroaktivního použití pozdějšího mírnějšího zákona (viz výše výklad k rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva k věci *Scoppola*). Historická provázanost vnitrostátního ústavního práva a práva Úmluvy v oblasti sankčního práva (Úmluva byla pro historického ústavodárce tvořícího Listinu nepochybně klíčovým inspiračním zdrojem a stejně tak se judikatura Ústavního soudu i obecných soudů dlouhodobě a důsledně řídí judikaturou Evropského soudu pro lidská práva) je důvodem pro to, aby co do základních principů bylo činěno pokud možno co nejméně rozdílů mezi pravidly trestání podle trestního práva v úzkém slova smyslu a pravidly trestního práva správního.

[39] Takové rozdíly se proto pokud možno nemají vyskytovat ani ohledně otázky, k jakému rozhodnému okamžiku se ještě má u konkrétního správního deliktu přihlížet k pozdější pro pachatele příznivější právní úpravě. Ostatně i záměr historického zákonodárce vyjádřený v § 78 odst. 2 s. ř. s., který krajskému soudu ve správním soudnictví dává pravomoc moderovat správním orgánem uloženou sankci, stěží může být chápán jako zmocnění k ukládání trestu podle zákona přísnějšího a již neplatného za situace, kdy v době rozhodování soudu platí nově zákon jiný, méně přísný. Zákonodárce by zřejmě nemohl takto zvláštním způsobem chtít naplnit požadavky plynoucí z čl. 40 odst. 6 Listiny. Jinak řečeno, zavedl-li zákonodárce u správních deliktů moderační právo krajského soudu, nutně tím naznačuje, že správní trestání je z pohledu pravidel, jimiž se řídí řízení před správními soudy, zvláštní oblastí správního práva.

[40] Ve správním trestání se právě s ohledem na požadavek subsidiarity trestní represe a z něho odvozené zásady důslednosti uplatnění dekriminalizace může pravidlo zpětnosti soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu zakotvené v § 75 odst. 2 s. ř. s. uplatnit toliko modifikovaně. Rozhodně se nesmí uplatnit, pokud zákonodárce v době mezi vydáním správního rozhodnutí a vydáním rozhodnutí soudu přistoupí k dekriminalizaci. Má-li být úprava v § 78 odst. 2 s. ř. s. vnímána v souladu s logikou trestního práva, pak nutně nelze sankci (a její případnou moderaci soudem) časově připínat k jinému okamžiku, než k jakému je připínáno to, co je „příčinou“ sankce, a sice jednání, za které má být sankce uložena.

[41] Podpůrně lze argumentovat i požadavky, které na novou úpravu správního soudnictví kladl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 276/2001 Sb. (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„Samostatný problém představuje tzv. správní trestání, kde sice Ústavní soud nálezem ze 17. 1. 2001 sp.zn. Pl. ÚS 9/2000 (č. 52/2001 Sb.) o zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými byly postihovány nejméně závažné přestupky, posunul věci poněkud dopředu, přesto však tato oblast není v souladu s Úmluvou, neboť ‚trestním obviněním‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.

Tyto uvedené výhrady pak, spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o.s.ř., opravňují konstatovat, že současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech „občanských práv a závazků“ a „správního trestání“ ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech obtojí.

Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm navrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví, se bez ohledu na konkrétní povahu věci spokojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve svých ustanoveních blíže upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního soudu řešit jinak, nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věcí zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za „občanská práva či závazky“, resp. jsou řazena pod pojem „jakékoli trestní obvinění“.

[42] Jakkoli citované pasáže nálezu neobsahují výslovný požadavek, aby správní soudy posuzovaly správní delikty podle právního stavu ke dni svého rozhodnutí, důraz, který je v nálezu kladen na to, aby správní soud první instance byl vskutku plnohodnotnou nalézací instancí, je z něj více než patrný. Plnohodnotnou nalézací instancí by správní soud stěží byl za situace, kdyby měl povinnost ignorovat, že v době, kdy vydává své rozhodnutí, již skutek, u něhož zkoumá, zda v době jeho spáchání byl správním deliktem, již skutkem správně trestným není (resp. je trestný, avšak mírněji).

[43] Tam, kde správní soud posuzuje právní stránku věci, proto musí mít podle rozšířeného senátu stejný právní prostor či rámec, jaký (by) měl správní orgán. Nelze přece připustit, aby existoval významný rozdíl mezi kognicí správního orgánu v běžícím řízení, soudu přezkoumávajícího jeho výsledek (meritorní rozhodnutí o vině a trestu) a posléze zase správního orgánu, který pokračuje v řízení poté, co mu soud jeho rozhodnutí (z jiných důvodů) zrušil. Je-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 modorce), 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.

[44] Obecnou povinnost „státních orgánů“ přihlídnout k zániku trestnosti zdůrazňoval již rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002-34, č. 91/2004 Sb. NSS: *„Pokud nová právní úprava již původní skutkovou podstatu předmětného deliktu nepřevzala, zanikla „trestnost“, tj. v terminologii správního trestání - povinnost státního orgánu sankcionovat jednání, které původně bylo porušením povinnosti (postižitelnost jednání), a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít.“*

[45] Podobně se vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS. Dovodil, že povinnost použít pozdější pro pachatele příznivější právní úpravu mají v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny jak správní orgány, tak soudy:

„To, že žalobce se podle zjištění správních orgánů dopustil deliktu za účinnosti starého práva, ještě eo ipso neznamená, že mu také za tyto delikty podle starého práva může být bez dalšího uložena sankce. Takový názor by ve svých důsledcích znamenal, že tu může dojít k uložení trestu za něco, co nové právo vůbec nesankcionuje, a tedy i k přímému porušení zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod.

Také 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 článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním.

Přijetí tohoto principu znamená, že nelze trestat podle práva starého v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání.“

[46] Správní soudy, resp. soudy rozhodující ve správním soudnictví v I. stupni, tak mají sice roli retrospektivně přezkumnou, ale vlivem zvýšeného důrazu na naplnění všech stránek spravedlivého procesu o trestním obvinění plní spíše úlohu jakési „kvaziodvolací“ instance, která musí mít možnost sama napravit nepřipustný zásah do práv, byť takovýto zásah nebyl vůbec způsoben vadným postupem správního orgánu. Formální oddělení správního řízení a správního soudnictví traktované často myšlenkou, že *správní soudnictví není pokračováním správního řízení*, která je jinak vůdčím principem poměru obou procesů a rozdílných pravomocí správních orgánů a správních soudů, zde ustupuje požadavku ústavně souladného výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. s ústavními a mezinárodními předpisy aplikovanými ve věcech správního trestání splňujících charakteristiky *trestního obvinění*. Omezit nápravu křivd způsobených nepřihlédnutím k příznivější právní úpravě v těchto věcech pouze na případy, kdy se sám žalobce bude dožadovat moderace trestu, případně soud zruší rozhodnutí správního orgánu z jiného důvodu, by bylo nutné považovat za *denegatio iustitiae* ve zbylých případech. Rozšířený senát považuje svůj právní závěr za souladný s účelem a smyslem soudního řádu správního, a tedy existencí správního soudnictví, neboť jediným cílem správního soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Ostatně ochrana základních práv a svobod je úkolem všech soudů (čl. 4 Ústavy).

[47] Sluší se rovněž připomenout, že trestní právo je právem *ultima ratio*, z čehož vyplývá, že je zakázáno neúměrně rozšiřovat trestní represi (srov. nálezy ÚS ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06, ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 2278/07). Aplikace a interpretace trestněprávních norem v tomto duchu je společným úkolem všech orgánů veřejné moci nadanými pravomocí objasňovat, vyšetřovat, stíhat, žalovat, soudit, trestat, atd., bez ohledu na to, v jaké „větvi“ státní moci se organizačně, kompetenčně či procesně nacházejí. Potvrzením této myšlenky je již výše popsaná „sdílená“ či „navazující“ pravomoc exekutivních orgánů a soudů, která byt' vypadá jako „koláž“ nesourodých prvků, vytváří navenek jediné rozhodnutí v materiálním smyslu použitelné jen jako celek. Je nepochybné, že soudní výrok o trestu není možno učinit bez existujícího pravomocného výroku o vině vysloveného správním orgánem. Trest se ukládá za spáchaný skutek, který naplňuje konkrétní ustanovení hmotného práva, typicky znaky skutkové podstaty deliktu a další podmínky nutné pro vznik deliktů odpovědnosti. Na tom nic nemění ani fakt, že jednotlivé „části“ rozhodnutí vydaly různé orgány, mezi nimiž není typická ani organizační, ani procesní nadřízenost a podřízenost, každý ve vlastní pravomoci, s odděleným momentem nabytí právní moci, tedy jejich závaznosti a nezměnitelnosti. Zdůrazňuje se již rovněž shora řečené, totiž, že soud rozhodující o trestu musí mít stejný právní rámec jako správní orgán v době rozhodování, tedy je povinen zaznamenat i jeho případný „pohyb“ příznivým směrem k pachateli deliktu.

[48] Pokud tedy lze považovat za konformní s Úmluvou svěřením určité části agendy „trestních obvinění“ do pravomoci správních orgánů s tím, že soudy vykonávají *ex post* soudní kontrolu na kasačním principu, lze to považovat především za „technické“ opatření sloužící odbřemenění soudní soustavy s tím, že je efektivnější a levnější, pokud správní orgány, typicky nadané odbornou specializací v určitém oboru, méně formalizovaně rozhodnou např. v nesporných věcech či shromáždí a vyhodnotí „podklady“, které by mohly být později využity (ve smyslu přezkoumání jejich správnosti a relevance, jakož i správnosti úsudku správního orgánu při jejich hodnocení) i v navazujícím soudním řízení, vyvolal-li by je potrestaný svojí správní žalobou.

[49] Nelze ovšem z tohoto „technického“ opatření dovozovat omezení standardů soudní ochrany poskytované ve věcech podléhajících čl. 6 Úmluvy, popř. dovozovat omezení oprávnění a povinnosti soudů vyhodnotit veškeré rozhodující skutkové i právní aspekty jednotlivých případů a aplikovat veškeré Úmluvou vyžadované garance pro rozhodování o trestních obviněních, včetně požadavku na retroaktivní aplikaci pro obviněného příznivější pozdější právní úpravy dovozeného z čl. 7 Úmluvy resp. plynoucího z čl. 40 odst. 6 Listiny. Ve skutečnosti je totiž třeba jednotlivé parametry tohoto „technického“ opatření vykládat a posuzovat tak, aby garance práva na soudní ochranu byly v plné míře respektovány. Jakýkoli jiný přístup by byl porušením čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy.

[50] *In concreto* tedy z pouhého „technického“ zajištění soudní ochrany poskytované v České republice na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o vině a trestu za správní delikt, tj. z pravomoci soudu (vedle případného moderačního výroku) pouze zrušit rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátit k dalšímu řízení a nikoli rozhodnutí správního orgánu nahradit, nelze dovozovat omezení soudu v tom smyslu, že nesmí

přihlédnout k pozdější pro pachatele příznivější právní úpravě, jak vyžaduje čl. 7 Úmluvy a čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny.

[51] Smyslem veškerých ústavních a mezinárodních záruk pro rozhodování ve věcech trestních je zohlednění toho, že trestání jednotlivce veřejnou mocí představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů veřejné moci do autonomní sféry jednotlivce. Fakticky se jedná o použití mocenského donucení, realizaci státního monopolu na násilí, onoho *ultima ratio* státní existence. Při výkonu této své pravomoci proto musí být veřejná moc svázána celou řadou procesních a materiálních omezení. Jedním z materiálních omezení je právě přesvědčení demokratické většiny o společenské škodlivosti postihovaného jednání formálně vyjádřené v zákoně zakazujícím takové jednání a stanovícím za porušení zákazu příslušný trest (srov. čl. 7 Úmluvy a čl. 39 Listiny). Pokud tento formálně vyjádřený konsensus společnosti odpadne, byť dodatečně, znamenalo by rozhodnutí o vině a trestu (formálně retrospektivně přezkoumané a jako zákonné shledáno soudem) flagrantní porušení zásady proporcionality, neboť uložení trestu (a jeho následné vykonání) by nemohlo sledovat žádný legitimní cíl a představovalo by jen absurdní a formalistickou aplikaci (již mrtvé) litery zákona.

[52] Rozšířený senát dodává, že výše vyslovené závěry neplatí pro Nejvyšší správní soud, neboť ten je orgánem rozhodujícím o *mimořádném* opravném prostředku. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je *pravomocným* výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námitky *ex offio* přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních. Je tedy i povinen se zabývat právním stavem a jeho případnými změnami nastalými až do okamžiku rozhodování krajského soudu a zkoumat v rámci kasačního přezkumu, zda krajský soud dostal své vlastní povinnosti zkoumat tuto otázku před svým rozhodnutím. Podobná je ostatně situace při rozhodování o trestných činech. V trestní judikatuře se ustálil názor, že změna právní úpravy, byť by nová právní úprava vyznívala ve prospěch pachatele, zásadně není důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, č. 52/2006 Sb. NS, ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, č. 17/2007 Sb. NS, či ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Tdo 697/2010).

[53] Obdobné ostatně zaznělo již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS, bodě 44: „*Společnost se vyvíjí a společně s ní se vyvíjí i vnímání potřeby sankcionovat určitá jednání. Tento vývoj pak může přinést i zmírnění určitých sankcí za jednání, jejichž trestání dosud přísnější sankcí by již nebylo účelné, výchovné ani potřebné. Dojde-li ke změně právní úpravy ve prospěch delikventa, musí být tato změna v běžících, resp. dobíhajících řízeních vzata v potaz; není však důvodem pro podání mimořádných opravných prostředků proti pravomocným správním rozhodnutím o deliktech (srov. též přiměřeně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006).*“

[54] Rozšířený senát nemůže odhlédnout ani od toho, jak bylo dosud správními soudy s uvedenou zásadou nakládáno. Rozhodnutí ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, s jehož závěry polemizuje nyní předkládající senát, totiž nepředstavuje ojedinělý „výkřik do

tmý“, ale od té doby již byla vydána řada rozhodnutí, která na tento judikát navazovala, a správní soudy v minulosti již několikrát rozhodly tak, že předpokládaly přihlédnutí k právní úpravě příznivější pro pachatele, byť její účinnost nastala až po pravomocném rozhodnutí správního orgánu.

[55] V rozsudku ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 55, aproboval Nejvyšší správní soud s výslovným přihlášením se k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77 postup krajského soudu, který moderoval sankci (uložení zákazu činnosti) tak, že od jejího uložení upustil, z důvodu, že v době mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutím krajského soudu došlo u jednání, kterého se dopustil pachatel přestupku, ke zmírnění sankce, již za ně bylo možno uložit, tím, že byla vypuštěna povinnost uložit vedle pokuty také zákaz činnosti a ponechána nadále toliko sankce v podobě pokuty.

[56] V rozsudku ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125, č. 2027/2010 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud v obecné rovině identifikoval s právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77, avšak v daném konkrétním případě shledal, že změna právní úpravy, k níž došlo v době mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím krajského soudu, neznamenal zmírnění oproti dřívějšímu právnímu stavu, nýbrž toliko změnu podmínek a způsobu zjištění rozhodných skutkových okolností.

[57] V rozsudku ze dne 29. 4. 2011, č. j. 2 As 10/2011 - 119, Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené rozsudky dospěl k závěru, že je-li zrušena v mezidobí mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím krajského soudu o žalobě obecně závazná vyhláška obce, v níž byla zakotvena skutková podstata přestupku, odpovědnost za přestupek zaniká a krajský soud je povinen tuto skutečnost zohlednit. V tomto rozsudku navíc zaznělo, že právní názor, podle něhož se zásada uvedená v čl. 40 odst. 6 Listiny o retroaktivitě ve prospěch musí uplatnit nejen v rámci správního řízení, ale i v rámci následného řízení soudního, představuje „ustálený právní názor tohoto soudu“.

[58] I v rozsudku ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 59/2012 - 38, se Nejvyšší správní soud přihlásil k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77, jakkoli se zabýval jinými jeho aspekty než nyní posuzovanými (tím, jaké všechny nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí mají být soudem v oblasti správního trestání zohledněny z úřední povinnosti). Podobně tomu bylo vedle řady dalších případů např. v rozsudku ze dne 12. 4. 2013, č. j. 2 Afs 64/2012 - 48.

[59] Z výše uvedeného je zřejmé, že právní názor vyslovený v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77 nejen že nelze považovat za ojedinělý, nýbrž že jde o názor výslovně následovaný i v dalších věcech. S ohledem na to, že uvedený právní názor stabilizoval určitou úroveň ochrany základních práv jednotlivce (v daném případě práv osoby, jíž je kladeno za vinu spáchání správního deliktu, na uplatnění retroaktivity pozdějšího zákona ve prospěch této osoby), bylo by možno přiklonit se k jinému, pro jednotlivce méně příznivému výkladu vskutku jen ze závažných důvodů. Takové důvody však rozšířený senát v ničem nespaturuje.

[60] Ústavní soud se doposud výslovně nevyjádřil k otázce, jakou roli sehraává zásada použití pozdější příznivější právní úpravy v soudním řízení správním, pokud k nabytí účinnosti příznivější právní úpravy došlo až po právní moci rozhodnutí správního orgánu. Je ovšem možné připomenout alespoň nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS (*Telefónica O2 ČR*), v němž Ústavní soud zdůraznil roli soudů coby strážců základních práv včetně práva vyplývajícího z čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny. Blíže se však ani v tomto nálezu Ústavní soud nyní rozšířeným senátem posuzovanou otázkou nezabýval, neboť v jím rozhodované věci účinnost nové právní úpravy nastala ještě před rozhodnutím správního orgánu.

IV. Závěr

[61] Rozšířený senát na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout 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.

[62] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací pátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. listopadu 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci Jana Brothánková, Zdeněk Kühn a Lenka Matyášová. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna a Lenky Matyášové k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46

[1] Nesouhlasíme s tezí většiny rozšířeného senátu, podle níž čl. 40 odst. 6 Listiny vyžaduje, aby správní soud bral v potaz změnu právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu, jakkoliv tato změna nastala až poté, co rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci. Ve skutečnosti žádný takový požadavek neplyne ani z Listiny základních práv a svobod, ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[2] Nezpochybňujeme, že právní předpisy musí být vykládány ve světle ústavně zaručených práv a svobod, resp. mezinárodního práva. Nezpochybňujeme ani případy, kdy mezinárodní či evropské právo vyžaduje prolomení retrospektivity správního soudnictví (viz zásada *non-refoulement* cit. v bodě 22 většinového stanoviska). Nezpochybňujeme ani, že správní orgán ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele v průběhu správního řízení musí přihlídnout z moci úřední. To stanoví zákon (viz § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, resp. § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), ovšem i kdyby takového zákona nebylo, působila by tu Listina základních práv a svobod přímo.

[3] Ústavní pořádek však nejde tak daleko, aby vyžadoval přihlídnutí ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu i poté, co byl za něj správním orgánem pravomocně postižen, a řízení o přestupku tedy pravomocně skončilo. Proto se uplatní na řízení před správním soudem v plném rozsahu § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy je nutno při přezkoumání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

I. Žádný ústavní princip neukládá správním soudům prolomit § 75 odst. 1 s. ř. s. a brát v potaz změny právní úpravy, které nastanou až v průběhu řízení před soudem

[4] Druhý senát ve svém rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, jehož závěry jsou nyní zpochybňovány pátým senátem, ve snaze dbát ochrany základních práv vybočil z hranic jejich v té době uznávaného rozsahu a působení. Zřejmé je to i ze skutečnosti, že ačkoli se druhý senát ve svém rozsudku odvolával na ochranu zásady možného zpětného působení zákona ve prospěch pachatele a argumentoval Úmluvou a judikaturou ESLP, v době, kdy byl rozsudek druhého senátu vydán, takováto zásada z Úmluvy nebyla vůbec dovozována. Stalo se tak až rozsudkem velkého senátu ESLP ve věci *Scoppola proti Itálii* (č. 2) ze dne 17. 9. 2009, č. 10249/03.

[5] Pro nynější věc je klíčové, že požadavek zohlednit změnu právní úpravy po právní moci správního rozhodnutí neplyne ani z judikatury ESLP, ani z Ústavního soudu.

[6] S požadavky judikatury ESLP je naprosto souladná česká „retrospektivní“ koncepce správního soudnictví, vyjádřená v § 75 odst. 1 s. ř. s. Tato norma v zásadě fixuje právní a skutkový stav přezkumu správního rozhodnutí zpětně k okamžiku vydání pravomocného správního rozhodnutí. Jak totiž vysvětluje ESLP, čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyžaduje, aby rozhodnutí správních orgánů trestní povahy byla přezkoumatelná soudem

vybaveným úplnou přezkumnou pravomocí, tedy způsobilým zabývat se jak otázkami skutkovými, tak právními (viz rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983 *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76, § 29, nebo ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, č. 75615/01, § 26 – 27). Požadavky spravedlivého procesu vyvěrající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy v žádném případě nepožadují, aby správní soud nezávisle na správním orgánu vzal v úvahu i veškeré skutečnosti a právní změny, které nastaly až po vydání napadeného správního rozhodnutí.

[7] S nynější věcí nijak nesouvisí princip plné jurisdikce správního soudnictví, jak většina naznačuje v bodě 31 nebo 43. Z tohoto principu plyne, že „žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl“, resp. může „bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[8] Krom toho tam většinové stanovisko jde významně nad rámec nynější kauzy a ve svých důsledcích může narušit retrospektivitu správní justice v otázkách skutkových i právních: „Je-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“ (bod 43).

[9] Zdůrazňujeme, že rozhodně nelze z judikatury ESLP jakkoliv vyčíst, že by snad správní orgán pro správní soud jen shromažďoval „podklady“, jak nepřipadně tvrdí většinové stanovisko v bodě 48.

[10] Ostatně i Ústavní soud ve vztahu ke správnímu trestání vysvětlil, že z čl. 40 odst. 6 Listiny „vyplývá obecný zákaz retroaktivity s jedinou výjimkou, kterou je případ, kdy pozdější právní úprava je pro pachatele příznivější. Pozdější právní úpravou je myšlen zákon platný v době rozhodování o trestnosti a uložení trestu“ [nález ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11), *Telefónica O2 Czech Republic*]. Správní soud samozřejmě nerozhoduje „o trestnosti a uložení trestu“, ale přezkoumává správní rozhodnutí, které pravomocně o trestnosti a uložení trestu rozhodlo. V cit. nálezu Ústavní soud shledal protiústavnost rozhodnutí NSS nikoliv v tom, že by snad správní soud nezohlednil změnu právní úpravy ve prospěch delikventa v průběhu soudního řízení, ale naopak v tom, že NSS nerozpoznal, že příznivější úpravu měl aplikovat již správní orgán.

[11] Naprosto odlišná situace nastane samozřejmě tehdy, je-li zákon zrušen Ústavním soudem pro jeho protiústavnost. V takovémto případě mají samozřejmě všechny orgány veřejné moci povinnost odstranit rozhodnutí o správním deliktu založená na protiústavním zákoně. Pokud by správní soud ignoroval skutečnost, že správním orgánem aplikovaný zákon byl prohlášen za protiústavní v době řízení před soudem, vedlo by to jen k tomu, že by i samotné rozhodnutí správního soudu bylo protiústavní. To však vůbec není předmětem sporu v nynější situaci.

[12] Většina rozšířeného senátu si v odůvodnění vystačila jen s ústavními kautelami v jejich nejobecnější podobě. Pokud by totiž většina tyto kautely skutečně analyzovala, a to jak jsou chápány Ústavním soudem, nebo ESLP, nemohla by nikdy dojít k závěru, k němuž nyní dochází.

[13] Většinové stanovisko připouští, že ESLP se doposud přímo k nyní řešené právní otázce nevyjádřil, odvolává se však na čl. 53 Úmluvy, podle něhož mohou vnitrostátní orgány poskytnout vyšší standard ochrany, než jaký zajišťuje Úmluva (viz bod 34). S tím samozřejmě souhlasíme. Vyšší standard však musí vyvěrat z práva domácího, typicky z výkladu domácí ústavy. Tím se však argumentační kruh většiny uzavírá, neboť nějaký vyšší standard ochrany, daný expanzivnějším výkladem zásady aplikace příznivější právní úpravy, nevyplývá ani z českého vnitrostátního práva. Vnitrostátní orgány včetně našeho soudu musí tento standard odůvodnit na základě relevantních právních argumentů, aplikujících nějaký pramen práva. Nemůže se tak stát jen na základě přesvědčení, že nějaký vyšší standard ochrany je prostě férovější či „spravedlivější“.

[14] Zatímco text § 75 odst. 1 s. ř. s. je jasný a žádnou výjimku neobsahuje, a lze ji tak dotvořit jen na základě jasného příkazu ústavního či mezinárodního práva (viz bod [2] shora), k aplikaci v nynější kauze se nabízela moderace dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Moderace představuje zákonem povolenou a přípustnou výjimku z retrospektivního přezkumu, tj. ze zásady vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. Na tom, že by se tak dělo jen k výslovnému návrhu žalobce, přitom nevidíme nic absurdního (srov. k tomu rozumný výklad v rozsudku ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55, který v podstatě naznačuje cestu i k uplatnění obdobné námitky po uplynutí zákonné lhůty k podání žaloby).

II. Nynější rozhodnutí se odchyluje od obdobné judikatury v trestních věcech

[15] Uvedli jsme, že popření § 75 odst. 1 s. ř. s. není vyžadováno žádnými ústavněprávními důvody. Krom toho však nynější rozhodnutí narušuje i druhou stálici naší judikatury, totiž bez přesvědčivé argumentace se odchyluje od korespondující judikatury trestní.

[16] Je v zájmu zachování právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu, aby se naše rozhodovací praxe v oblasti správního trestání bezdůvodně neodchylovala od základních principů platných v trestním právu. Nejvyšší soud i Ústavní soud jsou jednotné ve výkladu limitu pro použití zásady umožňující retroaktivní působení zákona ve prospěch pachatele. Tímto limitem je právě pravomocné rozhodnutí o vině pachatele.

[17] Jak zaznělo např. v usnesení NS ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, č. 52/2006 rozh. tr.: *„Pozdější, pro pachatele příznivější zákon, se zásadně uplatní pouze tehdy, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o vině. Došlo-li ke zmírnění právní úpravy po právní moci rozhodnutí o trestném činu, mohlo by to mít vliv pouze na případné rozhodování o milosti prezidentem republiky, neboť uvedená okolnost zásadně není důvodem ani pro podání mimořádného opravného prostředku.“* (obdobně také např. usnesení NS ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, č. 17/2007 Sb. NS, či ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Tdo 697/2010, a další rozhodnutí NS). S uvedeným se ostatně ztotožňuje i trestněprávní doktrína (srov. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 51).

[18] Rozšířený senát se neměl odchýlit od shora uvedených závěrů. Ty totiž *zcela odpovídají přezkumné úloze správního soudu*. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Retrospektivní přezkum správních rozhodnutí předpokládá kasační zásah soudu tam, kde správní orgán rozhodl nezákonně nebo postupoval v předchozím řízení procesně vadně. Nepředpokládá však v řízení o žalobě proti rozhodnutí možnost zrušení rozhodnutí jen pro změnu právní úpravy, k níž došlo *po právní moci* přezkoumávaného správního rozhodnutí. Tato situace by se nedala podřadit pod žádný zákonem předpokládaný kasační důvod, ať již vadu řízení či vadu samotného rozhodnutí, kterou by mohl soud správnímu orgánu vytýkat a na jejím základě napadené rozhodnutí zrušit.

[19] Jak dále vyplývá z trestněprávní judikatury, a s těmito závěry se plně ztotožňujeme i pro oblast správního trestání, pozdější změna zákona není důvodem ani pro uplatnění mimořádných opravných prostředků. Uplatní se pouze v případě „běžících“ řízení, tedy před tím, než rozhodnutí o (správním) trestu nabude právní moci.

[20] Nutno v tomto kontextu zdůraznit, že soudní *řízení není pokračováním správního řízení*, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem rozhodnutí, které ze správního řízení vzešlo (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, č. 791/2006 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, č. 3071/2014 Sb. NSS, bod 47, naposledy usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS, bod 23). Tento přezkumný charakter správního soudnictví zdůrazňuje též shora citovaný § 75 odst. 1 s. ř. s. Nynější rozhodnutí ho naproti tomu popírá.

[21] Ke změně právní úpravy, která by byla pro pachatele správního deliktu příznivější a jejíž účinnost by nastala až po pravomocném rozhodnutí správního orgánu, je možné přihlédnout pouze v případě, že by bylo takovéto pravomocné rozhodnutí (z jiných důvodů) zrušeno. V tom případě budou správní orgány muset změnu právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu zohlednit v novém řízení a v novém rozhodnutí ve věci (§ 101 správního řádu).

[22] Jednotný postoj existující v oblasti trestního práva, podle něhož se použije pro pachatele příznivější právní úprava, jejíž účinnost nastala až po spáchání deliktu, ovšem pouze do okamžiku rozhodování o něm, by měl být z důvodu jednotného přístupu k téže právní otázce a vzhledem k přezkumné povaze správního soudnictví převzat rovněž v trestním právu správním.

[23] Právo se nevyvíjí ve vakuu a změny právní úpravy do jisté míry vždy odrážejí společenskou poptávku po více či méně důraznější ochraně určitých vztahů, zájmu či hodnot. To se promítá rovněž do „*kriminalizace*“ či naopak „*dekriminalizace*“ určitého jednání (obdobné ostatně zaznělo již v usnesení rozšířeného senátu z 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS) a konkrétně se pak ztělesňuje ve vedení řízení proti pachateli deliktu s cílem rozhodnout o vině a trestu. Toto řízení má svůj začátek, určitý průběh a je ukončeno pravomocným rozhodnutím. Po takovémto

rozhodnutí se již na „obviněného“ hledí jako na „pachatele“ daného deliktu, ať již trestního či správního.

[24] Společnost i zpětně posuzuje a hodnotí výsledek své trestní politiky, kterou pak může na základě nových zjištění i následně vymezit jinak, to však ještě neznamená, že má docházet k přehodnocení výsledku samotných již ukončených jednotlivých řízení rozhodnutím o vině a trestu, tedy že by zákonem byla zrušena pravomocná rozhodnutí. Jen velmi výjimečně může dojít k takovému významnému přehodnocení pohledu na jednání, které dříve bylo posuzováno jako trestný čin, jež by se dotýkalo dříve vydaných pravomocných rozhodnutí. Jedná se především o situace, kdy dochází k zásadním společenským změnám a je nutno napravit některé křivdy, k nimž masově docházelo v předchozím režimu (srov. např. § 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci).

III. Rozsudek sp. zn. 2 As 9/2008 ustálenou judikaturu k nyní řešené otázce nevytvořil

[25] Rozsudek sp. zn. 2 As 9/2008, proti němuž se vymezuje pátý senát, je citován v desítkách rozhodnutí. Byl rovněž publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1684/2008. Právní věta k tomuto judikátu předsazená však neříká nic více a nic méně, než že k porušení čl. 40 odst. 6 Listiny přihlíží Nejvyšší správní soud i bez tomu odpovídající kasační námitky. To je zajisté v souladu s judikaturou Ústavního soudu, kterou citujeme v bodě [10]. Ani my nezpochybňujeme, že zdejší soud musí přihlédnout k takovéto (protiústavní) vadě, stala-li se v řízení před správním orgánem, a tuto vadu nerozpoznal krajský soud.

[26] Judikát sp. zn. 2 As 9/2008 bývá citován pro obecnou podporu přímého působení ústavy a základních práv v právu podústavním, resp. pro názory typu, že „*smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy*“ (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294), resp. pro podporu jiných obecných principů (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2012, č. j. 1 Afs 45/2012 - 38, bod 12).

[27] V čem ale judikát sp. zn. 2 As 9/2008 rozhodně žádnou konstantní judikaturu nevytvořil, je konkrétní právní otázka, o kterou se s většinou nyní přeme. Například většinou rozšířeného senátu citovaný rozsudek ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 59/2012 - 38, dokonce jen deklaruje, že k porušení zásady *nullum crimen sine lege* přihlédne soud z úřední povinnosti (o nějakou změnu zákona zde vůbec nejde, judikát sp. zn. 2 As 9/2008 je zmíněn jen pro ilustraci). Jde tedy o právní názor, s nímž se v nynější věci nepřeme a ani nechceme přít. Rozsudek ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125, č. 2027/2010 Sb. NSS, judikát druhého senátu sice zmiňuje, ovšem dospívá k závěru, že zde nejde o případ, kdy by bylo třeba aplikovat na pachatele deliktu pozdější úpravy, neboť ta pro něj není příznivější.

[28] Rozsudky, které judikát sp. zn. 2 As 9/2008 opravdu aplikují, jsou tak jen rozsudek ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 55, a ze dne 29. 4. 2011, č. j. 2 As 10/2011 - 119.

IV. Závěr

[29] Osobně můžeme mít jako soudci různé pohledy na rozumnost, spravedlivost či efektivnost této úpravy, zejména ve vztahu k retrospektivnímu přezkumu rozhodnutí správního trestání. *De lege ferenda* lze samozřejmě uvažovat i o změně této úpravy, respektive o zvláštní úpravě přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání (třebas i ve formě *ex nunc* rozhodování, jako je tomu například podle části páté občanského soudního řádu ve vztahu k rozhodování správních orgánů o věcech soukromoprávních). *De lege lata* je však situace jasná, a nemá být narušována kreativní judikaturou rozleptávající základní kostru soudního řádu správního.

[30] Dokud existuje stávající právní stav zakotvující retrospektivní přezkum správních rozhodnutí, měli bychom ho ctít, ledaže bychom snesli přesvědčivé argumenty ve prospěch ústavněkonformního výkladu. Takovéto argumenty však rozšířený senát v nynějším rozhodnutí nesnesl.

V Brně dne 16. listopadu 2016

Jana Brothánková
členka rozšířeného senátu

Zdeněk Kühn
člen rozšířeného senátu

Lenka Matyášová
členka rozšířeného senátu