

Závěr č. 47

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

**Forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve
společném řízení**

Pokud správní orgán provádí společné řízení podle § 140 správního řádu o více správních deliktech jednoho účastníka (jedná se pouze o vícečinný souběh) a pokud je tento účastník v části projednávaných správních deliktů uznán vinným a je mu uložena sankce a v části správních deliktů správní orgán zjistí, že účastník skutek nespáchal, skutek není správním deliktem nebo se mu nepodařilo účastníkovi prokázat spáchání správního deliktu, vydá správní orgán rozhodnutí, v němž rozhodne o vině účastníka za spáchání správních deliktů a o sankci za ně. Ve zbytku pak rozhodne usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení řízení (analogicky lze použít důvod pro zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou formy a povahy rozhodnutí o tom, že správní delikt nebyl spáchán nebo jej nespáchal účastník, které je vydáváno ve společném řízení, kdy je rovněž v tomto řízení rozhodováno o vině a trestu účastníka za jiné správní delikty. Otázka se dotýká jednak výroku rozhodnutí (zda je třeba řízení v této věci zastavit nebo zda lze rozhodnout o nevině účastníka) a jednak formy rozhodnutí (zda se jedná o usnesení nebo rozhodnutí).

V prvním případě je nutné vycházet z toho, že správní orgán musí rozhodnout o celé věci, která je předmětem správního řízení. Správní orgán tak musí rozhodnout o všech vznesených obviněních (všech projednávaných skutcích), ačkoliv se v řízení nepodařilo prokázat, že je spáchal účastník nebo že se jedná o správní delikty. Jiný postup by byl v daném případě v rozporu s právem na spravedlivý proces. V otázce formulace výroku je třeba se inspirovat v zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,

případně v trestním řádu, neboť zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., na takové situace výslovně nepamatuje.

Přestupkový zákon v § 76 odst. 1 písm. a) až c) upravuje výše uvedené procesní situace jako důvody pro zastavení řízení (obdobně podle § 172 odst. 1 písm. a) až c) trestního řádu státní zástupce zastaví trestní stíhání). V těchto případech tedy není rozhodováno o nevině obviněného, neboť tato vyplývá z presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud ve správním řízení o jiném správním deliktu vyjde najevo, že účastník skutek nespáchal, skutek není správním deliktem nebo spáchání správního deliktu nebylo účastníkovi prokázáno, je třeba řízení zastavit.

Při řešení této otázky je třeba rozlišit jednočinný a vícečinný souběh správních deliktů. V případě vícečinného souběhu je třeba vždy o skutku rozhodnout, tedy zastavit řízení. V případě jednočinného souběhu se jedná o právní kvalifikaci jednoho skutku (jeden skutek je hodnocen jako více správních deliktů). Pokud tedy správní orgán uzná účastníka vinným ze spáchání jednoho správního deliktu, kterého se dopustil konkrétním jednáním (skutkem), avšak neshledává v tomto skutku jiný správní delikt, není třeba v této části věci (právní kvalifikaci) řízení zastavovat, neboť bylo rozhodnuto o celé věci (skutku)¹. Z výše uvedeného vyplývá, že je nutné řízení o jiném správním deliktu zastavit, pokud se účastníku nepodaří prokázat, že spáchal správní delikt nebo pokud se prokáže, že skutek nespáchal účastník. V takovém případě je možné řízení zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu na základě toho, že odpadl důvod řízení.

Otázkou související s tímto řešením je forma rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení, v němž je zároveň rozhodováno o vině a trestu účastníka za jeho jiný správní delikt. Podle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. Podle § 66 odst. 2 správního řádu se řízení zahajované z moci úřední (řízení o jiném správním deliktu je příkladem takového řízení) zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Podle § 76 odst. 3 správního řádu se takové usnesení účastníkům neoznamuje, nýbrž se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí, a podle § 76 odst. 5 správního řádu nelze proti tomuto usnesení podat odvolání. Takové usnesení však odpovídá pouze těm důvodům zastavení řízení, kdy se jedná o procesní překážku pokračování v řízení (srovnej důvody zastavení řízení podle § 66 odst. 1 a 2 správního řádu). V případě zastavení řízení o správním deliktu z toho důvodu, že se účastník skutek nespáchal, skutek není správním deliktem nebo se účastníkovi nepodařilo spáchání

¹ srovnej Jelínek, J., Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád, Praha, Linde, 2000, str. 481

správního deliktu prokázat však musí být věc posuzována meritorně. Meritornímu posouzení věci však forma usnesení pouze poznamenaného do spisu neodpovídá, neboť vzhledem k výše uvedenému neposkytuje účastníkovi řízení dostatečné právní prostředky obrany. Tím je rovněž významně negativně ovlivněna právní jistota účastníků řízení.

Vzhledem k výše uvedenému forma usnesení poznamenaného do spisu nezakládá překážku věci rozhodnuté (tu může vytvořit pouze rozhodnutí, kdy bylo posuzováno meritum věci), jak je v trestních věcech vyžadováno čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na nutnost ústavně konformního výkladu a aplikace právních předpisů je třeba vzhledem k výše uvedenému dovodit, že pokud správní orgán ve společném řízení zastaví řízení o některém z projednávaných správních deliktů, neboť zjistil, že skutek nespáchal obviněný, skutek není správním deliktem nebo se mu nepodařilo prokázat, že správní delikt spáchal obviněný (srovnej § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona), musí na základě § 66 odst. 2 správního řádu vydat usnesení, nikoliv usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Jako důvody pro zastavení řízení pak lze analogicky použít důvody podle § 76 odst. 1 písm. a) až c) přestupkového zákona. Ve zbytku pak správní orgán rozhodne o vině a sankci za spáchané správní delikty.

V otázce podoby rozhodnutí o zastavení řízení o jiném správním deliktu vydávaném ve společném řízení, v němž je zároveň rozhodováno o vině a trestu účastníka za jeho jiný správní delikt, je třeba vycházet z následujícího. Podle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. Podle § 66 odst. 2 správního řádu se řízení zahajované z moci úřední (řízení o jiném správním deliktu je příkladem takového řízení) zastavuje usnesením (viz výše). Z toho vyplývá, že povaha těchto věcí (rozhodnutí o nich) do určité míry komplikuje to, aby o nich bylo rozhodnuto ve společném rozhodnutí. Zatímco odvolání proti rozhodnutí na základě § 85 správního řádu odkladný účinek, odvolání proti usnesení podle § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek nemá. Oba úkony proto musí být dostatečně rozlišeny zejména v rámci poučení o odvolání².

Jak je uvedeno výše, pokud správní orgán provádí společné řízení podle § 140 správního řádu o více správních deliktech jednoho účastníka a pokud je tento účastník v části projednávaných správních deliktů uznán vinným a je mu uložena sankce a v části správních deliktů správní orgán zjistí, že účastník skutek nespáchal, nebo se mu nepodařilo účastníkovi

² Podle § 69 odst. 1 správního řádu by v písemném vyhotovení rozhodnutí mělo být uvedeno označení „rozhodnutí“ nebo jiné zákonem stanovené označení. V případě usnesení o zastavení řízení by tedy mělo být písemné vyhotovení tohoto usnesení označeno jako usnesení. Toho lze docílit vhodným rozčleněním výrokové části společného rozhodnutí.

prokázat spáchání správního deliktu, vydá správní orgán o vině účastníka za spáchání správních deliktů a o sankci za ně rozhodnutí a ve zbytku vydá usnesení o zastavení řízení. V otázce vydání usnesení o zastavení části společného řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu lze vycházet rovněž z § 140 odst. 4 správního řádu, který upravuje možnost vyloučení věci ze společného řízení. Podle tohoto ustanovení lze z důvodu urychlení řízení nebo z jiného vážného důvodu řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně. Za jiný vážný důvod by bylo možné považovat skutečnost, že v určité věci nelze meritorně rozhodnout a řízení bude muset být zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu.