

## K OTÁZCE UPLATŇOVÁNÍ ZÁKAZU REFORMACE IN PEIUS VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ OBECNÉM A TRESTNÍM

MARTIN KOPECKÝ

### 1. VÝZNAM ZÁKAZU REFORMACE IN PEIUS PRO UPLATŇOVÁNÍ PROCESNÍCH PRÁV

Pravidlo zákazu reformace in peius se projevuje jako důsledek dispozitivnosti odvolání (jiného opravného prostředku) a spočívá v tom, že orgán rozhodující výhradně na základě odvolání (jiného opravného prostředku) podaného účastníkem řízení nebo v jeho prospěch není oprávněn zhoršit svým rozhodnutím postavení tohoto účastníka. Zákaz reformace in peius mívá dosah i do případných dalších stadií řízení, následujících po zrušení původního rozhodnutí, které bylo napadeno ve prospěch účastníka, odvozovala-li by se tato stadia výhradně od opravného prostředku podaného ve prospěch takové osoby. Zákaz reformace in peius omezuje obavu účastníka řízení podat opravný prostředek, aby výsledek řízení o opravném prostředku nevedl ke zhoršení jeho postavení v porovnání s postavením podle rozhodnutí, proti němuž hodlá brojit.

*Zákaz reformace in peius se tradičně uplatňuje v řízeních o trestních věcech, a to pro případy rozhodování o opravných prostředcích podaných výhradně ve prospěch obžalovaného. V trestním řádu č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se promítá toto pravidlo do více ustanovení.<sup>1</sup> Zásada zákazu reformace in peius se i podle judikatury nevztahuje na samotné řízení, ale na jeho výsledek, tedy na rozhodnutí.<sup>2</sup> V trestním řízení je často posuzována otázka, zda při rozhodování nedochází k porušení zákazu reformace in peius, když není vždy jednoduché a jednoznačné v konkrétních případech posoudit, zda nedochází ke zhoršení postavení obviněného (obžalovaného) oproti dřívějšímu rozhodnutí po řízení, které bylo vyvoláno opravným prostředkem jen ve prospěch této osoby. Trest nebo souhrn trestů ukládaných obžalovanému nesmí být ve svém celku přísnější než trest nebo souhrn trestů v rozsudku, který byl napaden jen odvoláním ve prospěch obžalovaného.<sup>3</sup> Zjistí-li soud okolnosti, které by mohly vést k přísnějšímu postihu obžalovaného oproti postihu v rozsudku,*

<sup>1</sup> Srov. § 150 odst. 1, § 259 odst. 4, § 264 odst. 2, § 265p odst. 1, § 265s odst. 2, § 266 odst. 4, 5, § 273, § 289 písm. b) trestního řádu.

<sup>2</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 4 Tz 174/99 z 16. 11. 1999.

<sup>3</sup> Srov. např. R 1/1978-II, SR 55/1995-3.

kteřý byl napaden jen v jeho prospěch, nemůže je při svém rozhodování použít. Zjistí-li např. soud druhého stupně ve věci, kde bylo podáno odvolání jen ve prospěch obžalovaného, že jsou zde některé důvody pro zrušení rozsudku, ale další řízení by mohlo vést jen ke zhoršení postavení obžalovaného, nemůže napadený rozsudek zrušit, neboť náprava zjištěných vad je vzhledem k zákazu reformace in peius vyloučena.<sup>4</sup> Problematika zákazu reformace in peius v trestním řízení byla vícekrát předmětem zájmu Ústavního soudu. Ten označil zákaz reformace in peius za *klíčový princip garantující svobodu odvolacího práva v trestních věcech*, s odkazem na čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně základních práv a lidských svobod, který je integrální součástí práva na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu hlavy páté Listiny základních práv a svobod.<sup>5</sup> Zásada, že postavení obviněného se nemůže zhoršit jen tím, že využije práva na podání opravného prostředku (nenapadne-li ovšem rozhodnutí ve stejné šíři státní zástupce<sup>6</sup>), je dle Ústavního soudu *součástí práva na obhajobu* a úzce souvisí i s požadavkem *kontradiktornosti řízení* ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy.<sup>7</sup> Jak bude poukázáno dále, ve vztahu k řízením o správních deliktech, která mají rovněž povahu trestního obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je judikatura Ústavního soudu ohledně otázky uplatnění zákazu reformace in peius odlišná.

## 2. MEZE UPLATŇOVÁNÍ ZÁSADY ZÁKAZU REFORMACE IN PEIUS VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

*Zákaz reformace in peius není cizí ani správnímu řízení.* První správní řád – vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), stanovil v § 81 odst. 2, že „ve věci, na jejímž konečném vyřízení není veřejný zájem zúčastněn, jest odvolací úřad, pokud není jinak stanoveno, vázán návrhem odvolání a může změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele jen k odvolání odpůrcovu souběžně projednávanému“. K odvolání podanému jen ve prospěch odvolatele tedy mohl odvolací správní úřad rozhodnout v jeho neprospěch, dle textu tohoto správního řádu, jen s ohledem na veřejný zájem. Judikatura bývalého nejvyššího správního soudu vykládala přitom možnost, aby odvolací orgán změnil rozhodnutí prvního stupně v neprospěch odvolatele, dosti restriktivně, ne každý veřejný zájem to umožňoval, jen veřejný zájem „nezadatelný“. „Odvolací úřad, rozhoduje o odvolání podle § 81 nař. č. 8/28, není oprávněn změnit z úřední moci výrok I. stolice v neprospěch odvolatelův ve všech případech, kdy na konečném vyřízení jest zúčasten veřejný zájem. K takové změně jest oprávněn jen v těch případech a potud, kdy podle předpisů neb intencí speciálního zákona jde o veřejný zájem nezadatelný.“<sup>8</sup> „*Nezadatelný veřejný zájem*“ byl v dobové judikatuře vymezen mj. jako veřejný zájem „svěřený oficiosní péči judikující instance“.<sup>9</sup> Při posuzování otáz-

<sup>4</sup> Srov. č. 59/1994 a č. 22/1999 Sb. rozh. tr.

<sup>5</sup> Srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 670/05, sp. zn. II. ÚS 254/08, sp. zn. III. ÚS 2306/07.

<sup>6</sup> Myšleno v neprospěch obžalovaného.

<sup>7</sup> Srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 670/05, sp. zn. I. ÚS 1947/07, sp. zn. III. ÚS 2306/07.

<sup>8</sup> Viz Boh. A 10.340/1933.

<sup>9</sup> Srov. Boh. A 10.475/1933.

ky, zda lze rozhodnout v neprospěch odvolatele, bylo akcentováno, že nejde o případ dispozitivnosti odvolání, ale o zásah z úřední moci, projev dozorčí činnosti, který přicházel do úvahy tehdy, pokud by vyšší orgán měl v pravomoci z týchž důvodů změnit (napravit) i pravomocné rozhodnutí nižší stolice, nebo pokud by chránil vymezený veřejný zájem, označovaný jako nezadatelný.<sup>10</sup> Takto restriktivně k možnosti prolomení zákazu reformace in peius nahlížela judikatura k problematice obecného správního řízení.

V oblasti *správního řízení trestního*, resp. jak bylo též označováno v trestním řízení správním, byla zásada zákazu reformace in peius uplatňována ještě důkladněji, když úřad druhé stolice nesměl v rámci instančního přezkumu zostřít trest uložený úřadem první stolice nebo zrušit nálezný úřadu první stolice, kterým byl obviněný osvobozen, úřad vyšší stolice nesměl odsoudit pro jiný skutek, než pro který byl odvolatel odsouzen stolicí první.<sup>11</sup> Podle judikatury nebyla naproti tomu zákonná překážka, aby odvolací orgán ve správním řízení trestním podřadil skutkovou podstatu pod správnou normu a hodnotil jednání za jiný přestupek, než učinila stolice první, pokud ovšem tímto postupem není situace odvolatele zhoršena.<sup>12</sup>

*Po roce 1948 přestala být zásada zákazu reformace in peius ve správním řízení, nikoli náhodou, ctěna.* Prosadilo se pravidlo, že odvolací orgán přezkoumává rozhodnutí orgánu prvního stupně v celém rozsahu a ve všech směrech, není v tomto směru vázán návrhy odvolatele a při uplatnění plného principu apelace může postavení odvolatele i zhoršit. V obecném správním řízení se toto projevilo v § 37 vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věch správních (správní řád), dle něhož „odvolací orgán není vázán návrhy účastníků řízení, přezkoumá správnost celého napadeného rozhodnutí a může je jakkoli změnit nebo doplnit; přitom dbá o odstranění všech vad řízení provedeného v první stolici, které by mohly mít vliv na správnost rozhodnutí“. Již dříve se zrušil zákaz reformace in peius v řízení přestupkovém, když podle § 70 odst. 1 zákona č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (Trestní řád správní), „nedomítne-li odvolací stolice odvolání jako opožděné nebo nepřijatelné, přezkoumá rozhodnutí první stolice ve všech směrech a je oprávněna je jakkoli změnit nebo doplnit“.

Zákaz reformace in peius neznal ani pozdější správní řád z roku 1960 – vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.<sup>13</sup> Protože obecné předpisy o správním řízení se používaly od účinnosti zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, i na přestupkové řízení (srov. § 30 zákona č. 60/1961 Sb.) a speciální úprava nic jiného nestanovila, neuplatňoval se zákaz reformace in peius při řízení ve věcech přestupků ani nadále.

V otázce možného zákazu reformace in peius neučinil žádnou změnu ani zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), i v literatuře k tomuto zákonu bylo

<sup>10</sup> Srov. např. Boh. A 12.184/1935.

<sup>11</sup> Srov. např. Boh. A 4348/1925, 11.545/1934, v literatuře např. Dusil, J.: Trestní právo a řízení správní, in Slovník veřejného práva československého, svazek IV., Brno 1938, s. 939.

<sup>12</sup> Srov. Boh. A 10.064/1932.

<sup>13</sup> Srov. např. Bílek, F., Černý, J., Panýrek, J., Pipek, J.: Správní řízení, Komentář ke správnímu řádu č. 91/1960 Sb., Orbis, Praha 1961, s. 134.

uváděno, že odvolací orgán může v rámci nápravy rozhodnutí orgánu prvního stupně i zhoršit pozici odvolatele a že se tedy zákaz reformace in peius neuplatní.<sup>14</sup>

*K zásadní změně pro oblast přestupkového řízení došlo přijetím zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který zákaz reformace in peius zakotvil.* Přestupkový zákon stanovil v § 82, že správní orgán nemůže v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, podle § 87 odst. 4 nelze uložit obviněnému v řízení, které pokračuje po podání odporu proti příkazu, jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkazu.<sup>15</sup> Zákon neřeší situaci, jakou sankci by bylo možno uložit obviněnému ve stádiích řízení, která by nastala po zrušení původního rozhodnutí a vrácení k novému projednání. Má-li být zákaz reformace in peius skutečně reálný, lze dospět k názoru, že ani tehdy nelze původně uloženou sankci zpřísnit. Nejvyšší správní soud judikoval, ve shodě s tradičním pohledem na význam zákazu reformace in peius, že zákaz uvedený v ustanovení § 87 odst. 4 zákona o přestupcích zakazuje v novém výroku zpřísnit sankci, v žádném případě však nebrání správnímu zjištění skutkového stavu a odpovídající právní kvalifikace.<sup>16</sup>

Po přijetí přestupkového zákona z roku 1990 bylo možné očekávat, že se pravidlo o zákazu reformace in peius projeví i v řízeních o jiných správních deliktech, při nedostatku výslovné úpravy alespoň za použití analogie s úpravou přestupkového zákona. Zákaz reformace in peius v odvolacím řízení upravil např. neúčinný zákon č. 262/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), v § 217 odst. 3 pro případ, že se proti rozhodnutí o uložení kárného opatření odvolá jen státní zaměstnanec, či vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád), jak plyne z jejího § 30 a § 33 odst. 2. I v literatuře bylo možné nalézt názory, které minimálně zpochybňovaly neexistenci zákazu reformace in peius při projednávání jiných správních deliktů.<sup>17</sup> Naproti tomu soudní judikatura k řízení proběhlému dle správního řádu č. 71/1967 Sb. bez výslovné zákonné úpravy zůstala vesměs u názoru, že s ohledem na rozsah přezkumného oprávnění odvolacího orgánu – na výjimku přestupkového řízení – ani v případě projednávání správních deliktů zákaz reformace in peius nebylo možné dovodit a neuplatnil se.<sup>18</sup> I slovenská judikatura, vycházející v podstatě ze

<sup>14</sup> Srov. např. Hutta, V. in: Kolektiv autorů: Správní řízení, komentář ke správnímu řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), TEPS, Praha 1969, s. 138; Šmíd, L. a kolektiv: Správní řád a předpisy související, Panorama, Praha 1984, s. 142, Němec, V. in: Lukeš, Z. a kolektiv: Československé správní právo, Obecná část, Panorama, Praha 1981, s. 271.

<sup>15</sup> Pro srovnání: ve stejném roce přijímaný zákon Slovenské národní rady č. 372/1990 Sb., o přestupcích, formuloval odpovídající ustanovení § 82 odlišně, neboť podle něho „v odvolacím řízení správní orgán nemůže změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, *pokud nezjistí nové podstatné skutkové okolnosti*“. Slovenská úprava tedy výrazně zákaz reformace in peius omezila, když ho pro případ zjištění nových podstatných skutkových okolností vyloučila.

<sup>16</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 5/2009-80.

<sup>17</sup> Srov. např. Mates, P., Pipek, J.: Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním, Právní rozhledy č. 11/1995, s. 437–440; Míkule, V., Kopecký, M., Staša, J.: Správní řízení ve věcech stavebních, ABF, Stavební právo č. 3 a 4/1997, s. 153–154; Šolín, M. in: Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, Komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, s. 182.

<sup>18</sup> Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 4/95-29 z 1. 3. 1996, rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 18/2005-55 z 6. 3. 2006; usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3/01 z 10. 4. 2001.

shodné pozitivní úpravy, uplatnění zákazu reformace in peius pro rozhodování o jiných správních deliktech odmítla.<sup>19</sup>

Správní řád č. 500/2004 Sb. stanovil v § 90 odst. 3, že „odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“. Od úpravy § 89 odst. 2 správního řádu z roku 1928 se jedná se o první vyjádření zákazu reformace in peius v obecném správním řízení. To je jistě pozitivní zjištění, jde ale o to, zda použité příliš vágní formulace ve skutečnosti myšlenku tohoto zákazu do značné míry nedevalvují.<sup>20</sup>

Je logické, že zákaz reformace in peius se neuplatní v případě, kdy vedle odvolatele napadne rozhodnutí ještě jiný účastník, a tato odvolání nebudou ve shodě, resp. mohou být i protichůdná. Zatímco by mělo být možné zjistit, zda je více podaných odvolání spolu ve shodě, obtížná situace by mohla nastat při posuzování, zda jsou nebo nejsou shodné zájmy různých účastníků, když tyto „zájmy“ nebudou v podaném odvolání vyjádřeny a nebude zřejmé, z jakých důvodů účastníci žádají změnu či zrušení prvostupňového rozhodnutí. Zda jsou zájmy různých účastníků jako odvolatelů shodné či nikoli, lze posuzovat z jejich podání v odvolacím řízení, tedy z vlastních odvolání. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel napadá, platí podle § 82 odst. 2 správního řádu (2004), že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Vyloučení zákazu reformace in peius nastane zřejmě tehdy, pokud budou různí odvolatelé požadovat jiné rozhodnutí odvolacího orgánu, motivy, pro které účastníci odvolání podali, by neměly být rozhodné. Posuzování, zda jsou zájmy více odvolatelů shodné, na základě jejich odvolání, bude namístě v nesporném správním řízení; v řízení sporném<sup>21</sup> vyplývá rozdílnost zájmu účastníků již z jejich rozdílného procesního postavení navrhovatel – odpůrce.

Formulace, že neplatí pravidlo o nemožnosti zhoršit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, je-li rozhodnutí „v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“, je velmi vágní, jeho doslovné uplatnění by v podstatě zákaz reformace in peius vyloučilo. Za problematické lze považovat spojení podmínky rozporu s právními předpisy a podmínky rozporu s veřejným zájmem disjunkcí. Měl-li by mít zákaz reformace in peius, naznačený v § 90 odst. 3 správního řádu (2004), jako princip omezující obavu z uplatnění odvolacího práva, skutečný reálný význam, mohlo by jeho vyloučení přicházet v úvahu v případě rozporu prvostupňového rozhodnutí s právním předpisem přijatým za účelem ochrany veřejného zájmu, měla by tedy být spíše vyžadována konjunkce rozporu s právním předpisem a rozporu s veřejným zájmem. Jinak vzniká nebezpečí přílišného rozšíření obsahu pojmu veřejný zájem s možným ignorováním principu zákazu reformace in peius.

<sup>19</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky sp. zn. 7 SŽ 110/02 z 10. 12. 2002, Zbierka stanovisek NS a rozhodnutí súdov SR 2/2004, s. 61–63.

<sup>20</sup> Pavel Mates např. upozorňuje, že možnost správního uvážení (zda změnit v neprospěch odvolatele pro rozpor s veřejným zájmem) „se i zde rozšiřuje bezmála do nekonečna a lze jen věřit v rozumný výklad druhoinstančních orgánů, případně následné judikatury správních soudů.“ Srov. Mates, P.: *Reformatio in peius* ve správním řádu, Právní rozhledy č. 18/2006, s. 672 a 673.

<sup>21</sup> § 141 správního řádu (2004).

Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 880/08 z 28. 1. 2009<sup>22</sup> dospěl k závěru, že nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Dle Ústavního soudu nelze takový zákaz odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ani z čl. 36 odst. 1 Listiny, ani z čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě. Ústavní soud takto judikoval ve vztahu k případu rozhodnutí o jiném správním deliktu právnické osoby dle § 4 písm. d) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, vydanému v řízení dle správního řádu č. 71/1967 Sb., kdy odvolací správní orgán změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že zvýšil pokutu uloženou prvostupňovým rozhodnutím. Ústavní soud vyšel z toho, že za účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb. se pravidlo o zákazu reformace in peius neuplatnilo. Usnesení sice zmínilo ustanovení § 90 odst. 3 nynějšího správního řádu č. 500/2004 Sb. (na daný případ se nevztahovalo), ale zdůraznilo v něm spíše tu výjimku, kdy neplatí zákaz změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Za zarážející lze považovat postup, jakým se Ústavní soud odvolal ve svém závěru o neexistenci všeobecného zákazu reformace in peius pro oblast správního trestání na „publikované doktrinární názory uznávaných autorit české právní vědy“. Ústavní soud měl na mysli Jiřího Pražáka a Jiřího Hoetzela, kteří „uznávali možnost změny v neprospěch odvolatele v případech, kdy prvoinstančním rozhodnutím nebyl dostatečně chráněn veřejný zájem“.<sup>23</sup> Pokud však vyjdeme z citovaných pramenů, je zřejmé, že se tyto jmenovaní autoři nevyjadřovali k problematice správního řízení trestního, ale k všeobecné úpravě správního řízení. Jiří Hoetzel v Ústavním soudem citovaném odkazu přitom kvitoval, ve vztahu k již výše citovanému ustanovení § 81 odst. 2 správního řádu č. 8/1928 Sb., že „nejvyšší správní soud – Boh. Adm. 10340 – dal restriktivní výklad § 81 (2) správního řízení a zažehnal neblahé jeho důsledky. Z nálezu plyne, že reformatio in peius je možná ve věcech, kde jest zúčastněn veřejný zájem. Tento vágní pojem ohrozil by právní jistotu a udělal z opravného prostředku bič na odvolatele...“ Věnovali by Ústavní soud těmto starším pramenům a především i judikatuře bývalého nejvyššího správního soudu k dané problematice více pozornosti, mohly by jeho závěry působit přesvědčivěji. Za zvláštní lze rovněž považovat, že Ústavní soud nevzal do úvahy specifika správního řízení v trestních věcech oproti obecné úpravě správního řízení, ačkoli není pochyb, že projednávaný případ obvinění ze správního deliktu měl povahu trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a ačkoli ve vztahu k trestnímu řízení považuje jinak Ústavní soud zákaz reformace in peius za součást práva na obhajobu (viz v článku dříve odkazované nálezy Ústavního soudu).

Vzniká otázka, jaký dopad má být v omezeném způsobu vyjádřený princip zákazu reformace in peius dle § 90 odst. 2 správního řádu č. 500/2004 Sb., tedy v rámci úpra-

<sup>22</sup> Jde o rozhodnutí o ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 63/2006-101 z 20. 12. 2006.

<sup>23</sup> Ústavní soud odkázal na publikace Pražák, J.: Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Rakouské právo správní, Praha, Nákladem Jednoty právníké, 1905, s. 128; Hoetzel, J.: Československé správní právo: část všeobecná, Praha, Melantrich, 1934, s. 331.

vy obecného správního řízení, speciálně na řízení o správních deliktech. Pomineme-li problém přestupkového řízení, kde záležitost řeší § 82 a § 87 odst. 4 zákona o přestupcích, ukazuje se, že formulace obecné úpravy správního řízení nevyhovuje speciálním požadavkům, které by měly být kladeny na řízení trestní povahy o správních deliktech. Odvolací správní řízení ve věcech správních deliktů je vyvoláno podáním osoby, která byla z deliktu správním orgánem obviněna, jedná se zpravidla o jediného účastníka, podání odvolání je proto realizací jeho práva na obhajobu. Možnost rozhodnout v jeho neprospěch v případě, kdy by se prvostupňové rozhodnutíjevilo odvolacímu orgánu jako zákonné, avšak věcně nesprávné z hlediska veřejného zájmu, tedy „nesprávně mírné“, by bylo v rozporu se smyslem zákazu reformace in peius a odporovalo by pravidlu fair procesu.<sup>24</sup> Zhoršit postavení odvolatele odvolacím rozhodnutím je však možné považovat za problematické i v případě, kdy byl podle odvolacího orgánu porušen prvostupňovým rozhodnutím zákon ve prospěch účastníka řízení; z důvodu vyloučení obavy újmy z důvodu ztráty možnosti odvolat se [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (2004)] by bylo namíště zrušit rozhodnutí a vrátit věc k novému projednání orgánu prvního stupně.

### 3. UPLATNĚNÍ ZÁSADY ZÁKAZU REFORMACE IN PEIUS DE LEGE LATA A DE LEGE FERENDA

Po podaném rozboru se pokusím učinit několik závěrů k problematice, zda se uplatňuje či má uplatňovat ve správním řízení zákaz reformace in peius:

1. Zákaz reformace in peius omezuje obavu účastníka řízení podat opravný prostředek, aby výsledek řízení o opravném prostředku nevedl ke zhoršení jeho postavení v porovnání s postavením podle rozhodnutí, proti němuž hodlá podat opravný prostředek. Použití pravidla zákazu reformace in peius není neslučitelné s povahou správního řízení.
2. Má-li mít zákaz reformace in peius reálný význam, musí mít dosah i do případných dalších stadií řízení, následujících po zrušení původního rozhodnutí rozhodnutím odvolacího orgánu, u kterého zákaz reformace in peius platil.
3. Zákaz reformace in peius vylučuje zhoršení postavení účastníka řízení uložením přísnější sankce nebo jiné povinnosti, nikoli změnu právní kvalifikace, na základě které je sankce či povinnost ukládána.
4. Zákaz reformace in peius nelze v obecném správním řízení uplatňovat absolutně. Rozhoduje-li odvolací orgán na základě odvolání jednoho účastníka řízení nebo rozhoduje-li na základě odvolání více účastníků, avšak tato odvolání nejsou vzájemně v rozporu, měla by být dána možnost zhoršit postavení jen ve veřejném zájmu z důvodů přípustných zákonem. Možnost zhoršit postavení odvolatele rozhodnutím odvolacího orgánu má povahu dozorčího zásahu odvolacího orgánu a měla by být uplatňována v zásadě z těch důvodů, pro které by jinak bylo možné v rámci dozorčích oprávnění zasáhnout i do pravomocného správního rozhodnutí pro rozpor se

<sup>24</sup> Srov. Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního, 4. vyd., C. H. Beck, Praha 2008, s. 31.

zákonem.<sup>25</sup> Přes dosti široce pojaté výjimky ze zákazu reformace *in peius*, z formálního hlediska prakticky bezbřehé, jak je podává § 90 odst. 3 správního řádu (2004), je využitelná judikatura bývalého nejvyššího správního soudu k § 81 odst. 2 správního řádu č. 8/1928 Sb., která vyžadovala restriktivní pohled, v případě jakého veřejného zájmu by jen bylo možno pozici odvolatele zhoršit.

5. Ve správním řízení trestní povahy o správních deliktech by měl být zákaz reformace *in peius* považován za pravidlo, jak je to běžné i v trestním řízení soudním, má-li být i při projednávání správních deliktů jako druhu trestních obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy zajištěn obvyklý standard práva na obhajobu a fair proces. Při zatímní neexistenci speciální procesní úpravy, s výjimkou přestupkového práva a některých dalších výjimek, lze přistoupit k tomuto pravidlu restriktivním výkladem § 90 odst. 3 správního řádu (2004) o možnosti zhoršit prvostupňové rozhodnutí. Především by nemělo být přístupováno ke zhoršení postavení odvolatele ve věcech trestní povahy, je-li jediným odvolatelem, neshledá-li odvolací orgán rozpor přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy, ale jen s vágním pojmem „veřejný zájem“, který nelze izolovat od požadavků proporcionality se zájmy soukromými a s požadavkem férového procesu.<sup>26</sup>

#### ON THE APPLICATION OF THE PROHIBITION OF REFORMATION IN PEIUS IN GENERAL AND CRIMINAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

##### Summary

The rule prohibiting reformation *in peius* is a result of the declaratory (directory) nature of appeal; it subsists in that the body deciding exclusively on the appeal lodged by a participant in proceedings, or in his favour, may not deteriorate the standing of this participant by its decision. The prohibition of reformation *in peius* may apply in subsequent stages of proceedings following the reversal of the original decision. The prohibition of reformation *in peius* reduces the fear of the participant to file an appeal since the appellate proceedings may lead to the worsening of the participant's standing if compared with his position established by the decision the participant intends to appeal. Although the principle of the prohibition of reformation *in peius* has traditionally been applied in criminal proceedings where it is

<sup>25</sup> Pro srovnání: V rozsudku Evropského soudního dvora z 25. 11. 2008 ve věci C-455/06 Heemskerk BV a Firma Schaap proti Productschap Vee en Vlees bylo posuzováno, zda právo Společenství ukládá vnitrostátnímu soudu, aby i bez návrhu přezkoumal důvody vycházející z nařízení č. 1254/1999 a nařízení č. 800/1999, které překračují rámec sporu, jestliže by takový přezkum vedl k prolomení zásady nizozemského práva, podle které se osoba, která podala žalobu, nesmí nacházet v horším postavení, než v jakém by se nacházela, kdyby žalobu nepodala (zásada zákazu reformatio *in peius*). Evropský soudní dvůr vyslovil, že právo Společenství nemůže zavazovat vnitrostátní soud, aby i bez návrhu použil ustanovení práva Společenství, jestliže by takové použití vedlo k prolomení zásady zákazu reformatio *in peius* zakotvené v jeho vnitrostátním procesním právu. Právo Společenství neukládá vnitrostátnímu soudu povinnost, aby i bez návrhu použil ustanovení práva Společenství, jestliže by jej takové použití vedlo k prolomení zásady zákazu reformatio *in peius* zakotvené v příslušném vnitrostátním právu. Taková povinnost by dle soudního dvora totiž byla nejen v rozporu se zásadami dodržování práva na obhajobu, právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, z nichž uvedený zákaz vychází, ale vystavovala by jednotlivce, jenž podal žalobu proti aktu, který nepříznivě zasahuje do jeho právního postavení, riziku, že v důsledku takové žaloby se bude nacházet v horším postavení, než v jakém by se nacházel, kdyby tuto žalobu nepodal.

<sup>26</sup> Na problematiku složitosti při vymezení pojmu veřejný (obecný) zájem upozornila i Taisia Čebišová v příspěvku K východiskům a principům nového správního řádu, in: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 52–53.



considered to be the principle guaranteeing the freedom to appeal and the right to defence, it can also be found in administrative procedure. The article analyses case law applicable to the Administrative Procedure Code 1928 which enabled the appellate body to change the decision of an inferior body against the appellant only to a very limited extent justified by a serious public interest based on the law. This principle was even more strictly applied in the area of administrative proceedings with respect to criminal matters.

After 1948 the principle of prohibition of reformation *in peius* did not apply to administrative procedure; the appellate body, in its reviewing the inferior decision, was not bound by the motions of the appellant and might worsen his position. The principle prohibiting reformation *in peius* was restored in Czech administrative procedure and reinstated in the Act on Administrative Infractions 2000. The Code of Administrative Procedure 2004 reduced the right of an appellate body to decide against the appellant in general administrative proceedings, however, the formulation of exceptions is rather unclear. The article analyses the limits of applicability of the prohibition of reformation *in peius* in general administrative proceedings and in proceedings with respect to administrative delicts.