

Helena Prášková

Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního

I. Současná úprava zvláštní části trestního práva správního

V současné době je zvláštní část trestního práva správního obsažena ve velkém množství zákonů.

Skutkové podstaty přestupků upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“) a téměř 100 zvláštních zákonů, tyto zákony obsahují též úpravu sankcí a jejich výše, popř. některé odchylky od obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně (týkající se např. upuštění od uložení sankce, odlišné délky promlčecí doby stanovené na dva, tři nebo pět let, vedení blokového řízení apod.).

Skutkové podstaty jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních deliktů podnikajících fyzických osob jsou obsaženy ve zvláštních zákonech upravujících jednotlivé úseky veřejné správy. Kromě skutkových podstat a sankcí obsahují zvláštní zákony též ustanovení (zpravidla pod nadpisem „Společná ustanovení ke správním deliktům“) doplňující neexistenci obecné úpravy základů odpovědnosti, sankcí a zvláštností řízení o těchto správních deliktech, zejména:

- lhůty pro zánik odpovědnosti,
- obecný liberační důvod,
- hlediska pro výměru sankce,
- možnost upuštění od uložení pokuty,
- splatnost pokuty a její rozpočtové určení,
- příslušnost k výběru a vymáhání pokuty,
- věcnou příslušnost k řízení o správním deliktu.

II. Stav předpokládaný věcným záměrem nového přestupkového zákona

Cílem schváleného věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)¹⁾ je zajistit komplexní právní úpravu pod-

¹⁾ Srov. usnesení vlády ČR ze dne 3. dubna 2013 č. 229, kterým se schvaluje věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Dále jen „věcný záměr přestupkového zákona“.

mínek správní odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob spolu se stanovením druhů správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti.

K problematice zvláštní části budoucího přestupkového práva uvádí:

1. Kromě vlastního přestupkového zákona předpokládá věcný záměr přijetí zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím přestupkového zákona (dále jen „změnový zákon“). Tento zákon má „obsahovat zrušení, změnu nebo doplnění ustanovení některého z jiných zákonů, které obsahují skutkové podstaty přestupků. Obsahem změnového zákona má být
 - převedení převážné většiny skutkových podstat přestupků obsažených v současném (rušeném) přestupkovém zákoně do příslušných zvláštních zákonů,
 - a dále kontrola a případná revize přestupků a jiných správních deliktů v jiných zákonech, a to zejména v tom směru, zda skutkové podstaty nejsou totožné s odpovídajícími trestnými činy nebo se s nimi nevhodně nepřekrývají. S tím souvisí i проверка toho, zda skutečně všechna současná protiprávní jednání musí být trestná, případně zda výše sankcí odpovídá typové závažnosti jednotlivých přestupků a jiných správních deliktů“.
 - případně novelizace některých ustanovení zvláštních zákonů (společných ustanovení).
2. Podle věcného záměru „Přechodná ustanovení dále stanoví, že na dosavadní jiné správní delikty, resp. správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny ve zvláštních zákonech, se bude vztahovat nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)“.

III. Problémy právní úpravy zvláštní části a možná řešení

Podle mého názoru by bylo třeba zasáhnout do zvláštní části trestního práva správního a pokusit se vytvořit komplexní změnový zákon. Důvody pro toto řešení vycházejí jednak z koncepce nového přestupkového zákona, jednak z potřeby řešit problémy, na které již mnoho let poukazuje právní teorie i praxe správních orgánů i soudů.

Důvody lze shrnout v deseti základních okruzích:

1. Podle **přechodného ustanovení** se na dosavadní jiné správní delikty, resp. správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob má vztahovat nový přestupkový zákon. Podle toho, jaká varianta odpovědnosti právnických osob bude přijata, se počítá s částečnou novelizací zvláštních zákonů ve změnovém

zákoně (zejména týkající se úpravy liberačního důvodu) a po přijetí přestupkového zákona s postupnými novelizacemi příslušných zákonů.

S tím je však spojena řada problémů:

- Může být sporné, na které konkrétní správní delikty se má přechodné ustanovení vztahovat a které správní delikty tedy budou podřazeny pod režim přestupkového zákona. Pro správní orgány i pro adresáty sankční normy by toto řešení znamenalo značnou právní nejistotu.
- Navrhované ustanovení neřeší problém s definičním znakem přestupku, že protiprávní čin musí být za přestupek výslovně označen (viz dále).
- Rezignuje se na koncepční řešení spojené se skutečnou reformou zvláštní části.

Variantou by mohlo být stanovení přechodného období, ve kterém by musely být zvláštní zákony (resp. jejich sankční ustanovení) uvedeny do souladu s novou právní úpravou pod sankcí pozbytí jejich účinnosti, s tím že účinnosti by pozbyla jen "společná ustanovení o správních deliktech", nebo by účinnosti pozbyla všechna ustanovení o správních deliktech (tedy i současné skutkové podstaty a sankce).

Problémem této varianty je posouzení, co znamená soulad s novou úpravou, když je samozřejmě možné, aby zvláštní zákony stanovily odchylky od obecné právní úpravy obsažené v přestupkovém zákoně.

2. Podle věcného záměru přestupkového zákona má být přestupkem protiprávní jednání, které **je za přestupek výslovně označeno** (bod 2.1.3.1). Pokud však nedojde k novelizaci všech dotčených zákonů, zůstanou jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob neoznačené za přestupek. Mohlo by pak být sporné, na které správní delikty přestupkový zákon vůbec dopadá. Skutečnost, že není předem jasné, jaký typ trestného deliktu je daným protiprávním činem spáchán, může být v rozporu se zásadou „*nullum crimen sine lege*“. Taková právní úprava by mohla být chápána jako protiústavní. Správní orgány by též mohly vyloučit užití nového přestupkového zákona právě z důvodu, že správní delikt není výslovně jako přestupek označen. Kromě toho právě práce spojená s výslovným označením správního deliktu za přestupek může být využita pro revizi skutkových podstat a sankcí (viz dále).
3. Musí být **vypuštěna obecná společná ustanovení o správních deliktech** (liberační důvod, hlediska pro výměru sankce, důvody zániku odpovědnosti, podmínky upuštění od správního trestu), případné odchylky od obecné právní úpravy musí být odůvodněné.
4. Komplexnější zásah do zvláštní části je třeba i z toho důvodu, že věcný záměr

přestupkového zákona se **na ustanovení zvláštních zákonů výslovně odvo-lává** (jinými slovy určitá ustanovení přestupkového zákona se uplatní jen tehdy, uvede-li je v život zvláštní zákon). Příkladem mohou být následující ustanovení:

- konstrukce závažného přestupku (bod 2.1.3.3). Jednak je z tohoto hlediska nutná revize současného vztahu závažnosti deliktu a přiměřeného trestu za něj, jednak se předpokládá, že zvláštní zákon může výslovně prohlásit určitý přestupek za zvlášť závažný (stanovení zvlášť závažného přestupku má vliv na délku promlčecí doby, nelze za něj uložit nebo naopak lze uložit některé správní tresty, při souběhu zvlášť závažných přestupků se uplatní asperace, nelze upustit od uložení trestu).
- založení odpovědnosti nepřímého pachatele (bod 2.1.3.6),
- založení trestnosti účastenství (bod 2.1.3.7),
- založení trestnosti pokusu (2.1.3.11),
- odpovědnost právního nástupce (bod 2.1.4.2),
- ukládání správního trestu zákazu plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži, ukládání zákazu činnosti, ochranného opatření omezujícího opatření (bod 2.1.5.1).

5. Velmi potřebná by byla **reformulace skutkových podstat nových přestupků** tak, aby nebyly na jedné straně příliš obecné, na druhé straně kazuistické.

Řada zákonů²⁾ obsahuje rozsáhlá sankční ustanovení, ve kterých téměř každé povinnosti upravené v zákoně odpovídá samostatná skutková podstata. Některé zákony mají dokonce „sankční část“ rozsáhlejší než ostatní části zákona (např. zákon o inspekci práce obsahuje z celkového počtu 50 paragrafů celkem 30 paragrafů týkajících se správních deliktů). Protiprávní jednání je ve zvláštních zákonech často navíc formulováno odkazem na příslušný paragraf zákona, takže představu o objektivní stránce skutkové podstaty si lze učinit až listováním a hledáním v textu zákona. Tento způsob formulace pak vede k absurdním závěrům, když v důsledku novelizace zákona dojde např. k posunu číslování nebo k jiným úpravám zákonného textu, aniž by se tyto změny promítly do úpravy sankčních ustanovení. Úprava je často velmi nepřehledná, když obsahuje dlouhé výčty protiprávních jednání v nekonečných odstavcích a písmenech, pro jejichž označení skoro nestačí písmena abecedy. Tomu se zákonodárce v některých případech snaží předejít rozčleněním skutkových podstat podle druhových objektů³⁾ nebo podle subjektu deliktu⁴⁾.

²⁾ Srov. např. zák. č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 378/2007 Sb., o léčivech.

³⁾ Pak se ovšem můžeme dočíst o správních deliktech na úseku koupališť nebo o správních deliktech na úseku dovoleně.

⁴⁾ Srov. např. správní delikty zahraniční osoby, která v České republice poskytuje investiční služby na základě povolení domovského státu; správní delikty osoby, která neoznámi tržní mani-

Obecnou nevýhodou kazuistických skutkových podstat je vedle jejich nepřehlednosti též nutnost častých novelizací. Skutkové podstaty bývají mnohdy reakcí na konkrétní škodlivé jednání, přičemž se zpravidla nepodaří postihnout obecněji i jiné podobné případy; nastane-li takový případ, vytvoří zákonodárce novou (další) skutkovou podstatu. Kazuistické skutkové podstaty jsou vytvářeny s představou, že detailní vyjádření předejde snaze pachatelů vyhnout se odpovědnosti tím, že poukazují na mezery obecněji vyjádřené skutkové podstaty. Ve skutečnosti je tomu právě naopak, protože velmi detailní skutkové podstaty, vyjádřené bez potřebného zobecnění, vedou právě k takovému hledání mezer.

S kazuistickými skutkovými podstatami kopírujícími jednotlivé povinnosti stanovené zvláštními zákony kontrastují často zcela obecné skutkové podstaty odkazující na porušení předpisů ES/EU⁵⁾. Je-li povinnost uložena přímo použitelným předpisem EU, je vhodnější formulovat potřebné znaky skutkové podstaty (zejména subjekt a objektivní stránku) přímo v textu a neodkazovat jen na příslušný článek nařízení nebo na blíže neurčenou skupinu přímo použitelných předpisů Evropských společenství. To má značný význam zejména proto, aby se předešlo obtížím spojeným s výkladem pojmů obsažených v nařízení, které se většinou nekryjí s pojmy a termíny užívanými českým právním řádem⁶⁾.

S formulací skutkových podstat souvisí další problém. Skutkové podstaty v jednotlivých zvláštních zákonech, zejména v zákonech upravujících příbuznou oblast veřejné správy (např. v oblasti ochrany životního prostředí), by měly být vytvářeny s vědomím souvislosti se správními delikty namířenými proti stejnému objektu. Přesun skutkových podstat přestupků ze současného přestupkového zákona do zvláštních zákonů upravujících příslušnou věcnou oblast veřejné správy musí být provázen odpovídajícími změnami v těchto zvláštních zákonech s ohledem na skutečnost, že přestupkem bude nejen protiprávní jednání fyzických osob, ale též činy právnických osob a podnikajících fyzických osob. U skutkových

pulaci; správní delikty osoby, která se podílí na rozhodování emitenta a neinformuje o svých obchodech s investičními nástroji apod.

⁵⁾ Např. podle § 71 odst. 1 písm. j) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon), se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství na úseku veterinární péče, podle § 31 odst. 4 písm. g) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů (zákon o rybářství), se právní osoba dopustí jiného správního deliktu tím, že se dopustí závažného porušení přímo použitelného předpisu Evropské unie, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.

⁶⁾ Také čl. 21 odst. 5 Usnesení vlády ČR ze dne 12. října 2005 č. 1304 o Metodických pokynech pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, Příloha č. 1, doporučuje, aby se skutková podstata přestupku nebo správního deliktu u nařízení, která obsahují jasná hmotněprávní ustanovení, formulovala tak, aby vyjádřila druh protiprávního jednání zpravidla bez odkazu na příslušný článek nařízení v textu zákona.

podstat přestupků, které zůstanou v novém přestupkovém zákoně (event. budou upraveny v samostatném zákoně), je třeba prověřit nutnost vypustit či změnit skutkové podstaty správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob ve zvláštních zákonech⁷⁾.

Revize skutkových podstat by měla vést též k opravě chybných nebo sporných formulací dnešních správních deliktů, o kterých teorie i správní praxe již delší dobu ví, a k odstranění nevhodného překrývání skutkových podstat.

Konečně je třeba zmínit i vztah skutkových podstat nových přestupků (včetně přestupků právnických osob) ke skutkovým podstatám odpovídajících trestných činů. Nemělo by se stávat, aby formální znaky obou druhů trestných jednání byly totožné nebo se překrývaly a aby rozdíl mezi nimi byl spatřován pouze v různém stupni společenské škodlivosti.

6. Bylo by třeba provést revizi dnešních **tzv. pořádkových deliktů**, kdy podle zvláštních zákonů (zejména v oblasti správního dozoru) lze ukládat až milionové pořádkové pokuty.

Podle mého názoru je třeba rozlišit a legislativně zcela jinak reagovat na dva různé typy porušování procesních povinností.

a) Ukládání pořádkových pokut by mělo být omezeno pouze na ty případy porušování procesních povinností, kdy správní orgán potřebuje okamžitě reagovat a rychle vynutit splnění povinnosti tak, aby mohl daný proces řádně pokračovat. Pořádková pokuta je pak pouhým zajišťovacím opatřením, nikoli správním trestem. Výše pořádkové pokuty v takovém případě nemůže dosahovat nepřiměřené výše (viz současná maximální horní hranice v procesních rádech - 50 000 Kč). Pořádková pokuta se ukládá v situaci, kdy je zpravidla jasné, která osoba a jakou povinnost porušila, není třeba provádět dokazování nebo shromažďovat jiné podklady pro rozhodnutí. Vydání rozhodnutí o pořádkové pokutě pak má být prvním úkonem v řízení. Ukládání pořádkových pokut v tomto pojetí by nepředstavovalo rozhodování o „trestním obvinění“ ve smyslu Evropské úmluvy s nutností dodržet všechny hmotněprávní i procesní trestní standardy.

b) Některá porušení procesních povinností (spočívající zejména ve znemožnění, maření nebo ztěžování výkonu správního dozoru) mohou být typově závaž-

⁷⁾ Např. má-li podle věcného záměru zůstat v přestupkovém zákoně skutková podstata přestupku proti pořádku ve státní správě a přestupku proti územní samosprávě spočívající v porušení povinností stanovených v právních předpisech obcí a krajů, musí dojít k příslušné změně sankčních ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 58 odst. 4), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (§ 11 odst. 1), zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (§ 29 odst. 1).

ná a značně společensky škodlivá, vyžadující reagovat uložením trestu, nikoli pouhého zajišťovacího opatření. V takovém případě by měl zákonodárce tato protiprávní jednání postavit pod hrozbu trestu a stanovit skutkovou podstatu přestupku. Typové závažnosti a společenské škodlivosti pak může odpovídat i závažnější druh a výše správního trestu. Uplatňování odpovědnosti za takové správní delikty je rozhodováním o „trestním obvinění“ se všemi požadavky spravedlivého procesu, které z toho vyplývají.

7. Dále by bylo vhodné zhodnotit dnešní **právní úpravu tzv. platebních deliktů**.

Tzv. platební delikty⁸⁾ spočívají v porušení veřejnoprávní povinnosti peněžitě povahy, povinnosti řádně a včas zaplatit daň, poplatek, odvod, clo apod. Následkem porušení povinnosti je vyměření úroku z prodlení, penále, přírážky, zvýšení nezaplaceného poplatku apod. Na rozdíl od správních trestů, které správní orgán ukládá za „klasické“ správní delikty, vzniká povinnost platit tyto sankce přímo ze zákona (správní orgán je neukládá s použitím správního uvážení o druhu a výši sankce, ale pouze vyměřuje, tedy konstatuje povinnost vzniklou ze zákona), sankce sledují zásadně osud primární pohledávky (jsou jejím příslušenstvím). Postup při jejich vyměření, placení a vymáhání se neřídí správním řádem, ale zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, resp. zvláštními zákony (např. celním zákonem).

S teoretickým vymezením platebních deliktů a jejich platnou právní úpravou je spojena řada problémů.⁹⁾ V první řadě je otázkou, porušení kterých povinností je, resp. má být platebním deliktem s následkem vzniku zákonné peněžitě sankce. Jde jen o sankce upravené daňovým řádem nebo též stanovené v dalších zákonech (např. v zákoně o pojistném na zdravotní pojištění, v zákoně o pojistném na sociální zabezpečení, v zákoně o úrazovém pojištění, v zákoně o místních poplatcích)? Další otázkou je, zda má být postiženo zákonnou sankcí jen porušení veřejnoprávní povinnosti peněžitě povahy nebo též povinnosti nepeněžitě povahy související se správou příjmové stránky veřejných rozpočtů. Zásadním problémem je, zda má být platebním deliktem pouze porušení povinnosti uhradit veřejnoprávní povinnou platbu řádně a včas, či též porušení dalších souvisejících povinností – povinnosti podat daňové přiznání, hlášení, vyúčtování, poplatkové přiznání, oznámení, přehled o příjmech a výdajích, přehled o výši vyměřovacího základu apod. nebo porušení povinnosti v těchto přiznáních uvést pravdivé údaje a správně výši povinné platby vypočítat (řádně tvrdit daň).

Již starší literatura rozlišovala dva základní typy finančních deliktů: delikty

⁸⁾ Srov. např. MIKULE, V. Přestupky a jiné správní delikty. In: Kol. *Obec - postavení, správa, činnost*. Praha: ISV, 1996, s. 210 a násl.

⁹⁾ Podrobně k tomu srov. např. PRÁŠKOVÁ, H. Delicts Against Payment Discipline in the Czech Republic. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013, č. 3.

zkrácení nebo ohrožení důchodku, které způsobují újmu státních příjmů nebo je ohrožují, a delikty spočívající v tzv. nepořádnostech, které znesnadňují činnost finanční správy a jejichž vliv na státní příjmy je jen nepřímý.¹⁰⁾

V praxi se dnes ozývají názory,¹¹⁾ že porušení povinnosti v rovině tvrzení daně (povinné platby) by nemělo mít za následek vznik zákonné sankce, ale že by se mělo jednat o klasický správní delikt, o kterém by vedl správní řízení správní orgán. Argumentuje se především tím, že zákonné sankce za porušení povinností v rovině tvrzení daně (podle daňového řádu pokuta a penále) jsou svoji povahou spíše trestem a že mohou dosahovat nepřiměřené (likvidační) výše. Možnost jejich prominutí, resp. modorce není pravidlem. Správní orgán by měl podle těchto názorů zkoumat zavinění, důvody a okolnosti porušení povinnosti tvrzení, protože mnohdy je důvodem porušení povinnosti nejasnost daňových předpisů, jejich časté změny, možnost různých výkladů těchto předpisů, mylné informace podávané úředníky daňové správy apod. Další vážnou námitkou je neprovázanost platebních deliktů s trestnými činy zkrácení daně, poplatku a jiné podobné povinné platby. Protože platební delikty nejsou klasickými správními delikty, neuplatňuje se ve vztahu k odpovědnosti za trestné činy princip *ne bis in idem*, neplatí základní principy trestání (např. přípustnost *retroaktivit in mitius*). Neuplatňují se též požadavky kladené na řádný, spravedlivý proces, zejména požadavek na veřejné projednání věci, vznesení srozumitelného obvinění, zajištění práva na obhajobu (právo být přítomen při projednávání věci, vyjadřovat se ke všem skutečnostem, navrhnout důkazy, klást otázky svědkům, apod.).

K těmto kritickým názorům (směřujícím zejména k úpravě zákonných sankcí v daňovém řádu) by bylo možno doplnit argument, že řada zvláštních zákonů upravujících správu veřejnoprávních povinných plateb porušení povinnosti v rovině tvrzení skutečně stíhá jako klasický správní delikt, zpravidla jako přestupek, resp. správní delikt právnické osoby a podnikající fyzické osoby.¹²⁾

8. Ohledně **veřejných disciplinárních deliktů** je třeba uvážit jejich vztah k novým přestupkům. Řada disciplinárních deliktů naplňuje znaky „trestního obvinění“ podle Evropské úmluvy a je tedy třeba zajistit respektování zásady *ne bis in idem* (zákazu dvojího stíhání a potrestání za týž čin).

¹⁰⁾ Srov. blíže např. SIBLÍK, J. *Trestní právo a řízení důchodkové. Slovník veřejného práva česko-slovenského. Svazek IV.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 943 an.

¹¹⁾ Z poslední doby srov. např. PÁVEK, V. Trestní odpovědnost právnických osob za porušení daňových předpisů. *Bulletin advokacie č. 1-2/2012*, s. 29 an. Srov. též např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001 ve věci *Ferrazzini proti Itálii* [2001] Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2001-VII, rozsudek velkého senátu ze dne 23. 11. 2006 ve věci *Jussila proti Finsku*, stížnost č. 73053/01 (bod 38).

¹²⁾ Srov. např. § 40 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, § 22 zák. č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, § 58 a § 59 zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění.

9. Co se týká **správních trestů** za nové přestupky, chtěla bych upozornit na následující problémy:

- *Výše pokuty.* Lze důvodně pochybovat o tom, že zákonodárce vzal řádně v úvahu relaci závažnosti a škodlivosti nebezpečnosti deliktu s tvrdostí správního trestu. Také Ústavní soud se zabýval otázkou přiměřenosti výše správní pokuty ve vztahu k účelu takto citelného postihu a vyslovil názor, že správní sankce nemá mít ve vztahu k subjektům, jimž je ukládána, likvidační charakter¹³⁾.
- *Veliké rozpětí správní pokuty* (často od nuly do několika desítek miliónů) nejen že neodráží typovou škodlivost deliktu, ale neumožňuje ani posoudit závažnost konkrétního spáchaného deliktu. Diferenciace výše pokut podle závažnosti jednotlivých správních deliktů je mnohdy formální, nepřesná, zákony téměř nepracují se základními a kvalifikovanými skutkovými podstatami.
- *Koordinace výše pokuty.* Podobně jako u stanovení skutkových postat, ani u úpravy výše pokuty nedochází k potřebné koordinaci a k promítnutí zásady, že za typově stejně závažné delikty by měly být ukládány podobně přísné sankce.

S nutnou revizí druhů a výše správních trestů ve zvláštních zákonech je spojena i potřeba provázat tato ustanovení s novým přestupkovým zákonem, zejména s ohledem na možné zavedení kategorie zvlášť závažného přestupku (viz výše), resp. zavedením nových správních trestů.

Posledním problémem, o kterém bych se chtěla v souvislosti se správními tresty zmínit, je *vhodné rozlišování a vzájemné vztahy správních trestů a správních sankcí netrestního charakteru*. V normách správního práva je obsažena řada správních sankcí, které jsou často také následkem porušení povinnosti, ale i důsledkem jiných událostí nebo okolností (např. adresát určitého oprávnění přestane splňovat zdravotní, odbornou nebo finanční způsobilost apod.). Jejich uložení může být též prostředkem donucení a představovat pro adresáta určitou újmu, ale nemají trestní charakter.

Účelem sankcí netrestního charakteru není represe, ale reakce na zjištěné nedostatky v činnosti fyzických nebo právnických osob zjištěné často při výkonu správního dozoru, odstranění škodlivých následků protiprávního jednání, přerušování protiprávního jednání, zabránění v jeho pokračování. Netrestní opatření mají nápravný, zajišťovací, ochranný charakter, jejich funkcí není represe.

Z konkrétních nápravných, ochranných a zajišťovacích opatření lze uvést například:

- pozastavení výkonu činnosti, při které byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví,
- rozpuštění zakázaného shromáždění,
- umístění týraného zvířete do náhradní péče,

¹³⁾ Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a Pl. ÚS 12/03.

- zrušení živnostenského oprávnění,
- odnětí koncese, souhlasu nebo povolení,
- uložení nucené správy,
- nařízení odstranění stavby apod.

10. Poslední poznámka se týká **souběžné odpovědnosti právnické osoby a za ni jednající fyzické osoby**. Věcný záměr předpokládá, že „Odpovědnost právnické osoby za přestupek nevylučuje odpovědnost fyzické osoby za přestupek, pokud se znaky protiprávního jednání shodují (bod 2.1.3.12). Není ale upravena opačná situace – „Odpovědností za přestupek fyzických osob jednajících za právnickou osobu není dotčena odpovědnost za přestupek právnické osoby za týž čin“.

- a) Obecně toto ustanovení vyvolává principiální otázku, jaká odpovědnost má mít prioritu. Má odpovídat na prvním místě fyzická osoba a teprve tehdy, nelze-li konkrétní jednající fyzickou osobu zjistit, pak nastoupí odpovědnost právnické osoby? Nebo má mít v případě porušení povinností právnickou osobou prioritu odpovědnost právnické osoby a jednající fyzická osoba má být potrestána za přestupek jen tehdy, je-li relativně snadno zjištěna?

Podle současné právní úpravy odpovědnosti za správní delikty¹⁴⁾ není vyloučeno souběžné stíhání a potrestání právnické osoby a fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala nebo měla jednat, protože zde chybí jeden z podstatných předpokladů uplatnění zásady *ne bis in idem*, totiž že je zde totožnost stíhané osoby. Jinou otázkou je přiměřenost takové právní úpravy, ať už tam, kde byl v dřívějších zákonech souběžný postih výslovně požadován nebo jej konstrukce sankčních ustanovení dovoluje, či je sporný. To platí zejména ve vztahu k ustanovení § 6 dnešního přestupkového zákona, které stanoví, že za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle přestupkového zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal, nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten, kdo dal k jednání příkaz. Výklad tohoto ustanovení není jednoznačný.

Podle jednoho názoru má správní orgán povinnost, stíhá-li právnickou osobu za správní delikt podle zvláštního zákona, „dohledávat“ ještě konkrétní fyzické osoby jednající za právnickou osobu. To vyplývá mj. ze zásady legality (povinného stíhání všech správních deliktů, o kterých se správní orgán dozví). Pokud takovou fyzickou osobu nalezne, bude zkoumat, zda svým jednáním nenaplnila znaky některého z přestupků podle přestupkového nebo zvláštního zákona. Takový postup je spravedlivý, protože je třeba postihnout skutečného viníka, který způsobil, že právnická osoba porušila právní povinnost.

Opačný názor je založen na tvrzení, že ustanovení § 6 přestupkového zákona se

¹⁴⁾ Blíže srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 165 a násl.

uplatní pouze tehdy, neobsahuje-li zvláštní zákon skutkovou podstatu správního deliktu právnické osoby. Pokud existuje správní delikt právnické osoby, má být stíhána pouze právnická osoba a nikoli souběžně i konkrétní jednatel fyzické osoby. Argumentem pro tento názor je zejména zásada *ultima ratio* správního trestání, zásada přiměřenosti a též zásada procesní ekonomie. Je-li (má-li být) správním deliktem méně závažné porušení právní povinnosti, není přiměřené, aby byla za delikt trestána jak jednatel fyzická osoba, tak i právnická osoba, které se takové jednání přičítá. Navíc obtížné hledání fyzické osoby, která způsobila porušení povinnosti právnickou osobou, bylo důvodem pro zavedení správně-právní odpovědnosti právnických osob. Podpurným argumentem může být též užití historického výkladu ustanovení § 6 přestupkového zákona. Toto ustanovení bylo do zákonů upravujících přestupky zařazeno v době, kdy správní delikty právnických osob neexistovaly (v důsledku převažujícího mínění, že právnická osoba se nemůže dopustit trestného deliktu) a bylo třeba zajistit postih porušení právních povinností právnickou osobou.¹⁵⁾

b) Jak bylo výše uvedeno, může být obecná možnost kumulace odpovědnosti právnické osoby a za ni jednatel fyzické osoby sporná s ohledem na proklamovanou zásadu subsidiarity trestní represe. Proto by bylo možné zvážit několik různých variant řešení:

- Fyzická osoba jednatel za právnickou osobu by odpovídala za týž čin, jen jde-li o zvlášť závažný přestupek.
- Správní orgán by mohl rozhodnout o odložení projednávání přestupku fyzické osoby nebo o zastavení řízení o takovém přestupku, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání nebo k osobě a poměrům pachatele, se považuje za postačující postih právnické osoby (příp. i naopak).
- Správní orgán by mohl rozhodnout o upuštění od uložení správního trestu za přestupek fyzické osoby (bod 2.1.6.6), jestliže vzhledem k závažnosti přestup-

¹⁵⁾ Podle vládních návrhů zákona o správním trestním právu a řízení z roku 1928 a 1937 „Jestliže povinnost jednati určitým způsobem nebo něco opomenouti postihuje právnické osoby nebo jiné soubory osob, a je-li na nesplnění této povinnosti ustanoven trest, lze - pokud zákon jinak nestanoví - uložit trest orgánům, jež jsou podle právních předpisů povolány je v tom směru zastupovati. Tito orgánové mají právo a na vyzvání úřadu povinnost ustanoviti za sebe jednu nebo více osob, které jsou pak odpovědné za zachovávání platných předpisů. Za peněžité pokuty a náklady řízení, uložené odpovědným orgánům a zástupcům, jakož i za náhradu škody, jestliže úřad je povolán o ní rozhodovati, ručí právnické osoby a jiné soubory osob, o něž jde, rukou společnou a nerozdílnou s potrestaným“. (Tisk Senátu Národního shromáždění č. 735/1928 a Tisk Poslanecké sněmovny Národního shromáždění č. 935/1937. Oba návrhy byly inspirovány podobnou úpravou rakouskou. Ani jeden z nich však nebyl přijat). Ustanovení § 5 zákona č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, stanovilo, že za právnickou osobu odpovídají trestně ty fyzické osoby, které za ni jednaly nebo měly jednat. Podle § 25 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, „Za porušení povinností uložených organizacím, odpovídají podle tohoto zákona osoby, které za ně jednaly neb měly jednat, popřípadě osoby, které daly k jednání příkaz.“.

ku, okolnostem jeho spáchání nebo k osobě a poměrům pachatele, se považuje za postačující uložení správního trestu právnické osobě (příp. i naopak).

- c) Pokud by se měla uplatnit souběžná odpovědnost právnické osoby a odpovědnost fyzické osoby, která za ni jednala, bylo by třeba tomuto záměru uzpůsobit skutkové podstaty. Dnešní dikce totiž upravuje zpravidla jiné skutkové podstaty přestupků a jiné skutkové podstaty správních deliktů právnických osob. Jinými slovy – odpovídající skutková podstata přestupku fyzické osoby zpravidla neexistuje, resp. lze odpovědnost fyzické osoby za přestupek v současné době dovozovat často pouze z ustanovení § 46 odst. 1 současného přestupkového zákona (tato obecná skutková podstata má zůstat zachována i v novém přestupkovém zákoně).¹⁶⁾ Otázkou však je, zda porušené povinnosti jsou uloženy právnické či fyzické osobě, či komukoli. Zvláštní zákony zpravidla obsahují dikci „právnická osoba (resp. speciální subjekt) je povinna ...“).

V trestním právu tato skutečnost není problémem, protože skutkové podstaty trestných činů fyzických osob a právnických osob se neliší.

Řešení by mohlo spočívat v několika přístupech:

- sjednocení dnešních skutkových podstat přestupků, správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních deliktů podnikajících fyzických osob tak, že subjekt nového přestupku bude vyjádřen obecně ("přestupku se dopustí ten, kdo....),
- promyšlené stanovení speciálního subjektu ve skutkových podstatách přestupků s tím, že by bylo stanoveno (obdobně jako v trestním zákoníku),¹⁷⁾ že pro odpovědnost fyzické osoby za přestupek stačí, aby zvláštní osobní znaky (zvláštní vlastnost, způsoblost nebo postavení pachatele) byly dány u právnické osoby, za niž fyzická osoba jedná. Z tohoto pohledu není jasné ustanovení věcného záměru o konkrétním a speciálním subjektu přestupku (bod 2.1.3.4).

IV. Závěr

Má-li nový přestupkový zákon splnit předpokládané cíle i očekávání aplikační praxe a laické a odborné veřejnosti, musí být součástí reformy správního trestání, která zahrne i reformu „zvláštní části“ trestního práva správního. Ani sebelepší obecná část a procesní ustanovení obsažené v novém přestupkovém zákoně nemohou odstranit dlouhotrvající teoretické a aplikační problémy spojené s dnešní podobou zvláštní části.

¹⁶⁾ Podle § 46 odst. 1 přestupkového zákona je přestupkem porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.

¹⁷⁾ Srov. § 114 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.