

Lenka Bursíková, Jiří Venclíček

Otázky související s pokračujícími správními delikty

Úvod

Pokračování v trestném činu (resp. pokračující trestný čin) je v současnosti jedním z klasických trestněprávních institutů. S ohledem na skutečnost, že i správní delikty jsou v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“), vykládající čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Evropská úmluva“), řazeny do kategorie trestního obvinění, je nutno zvažovat možnost aplikace institutu pokračování i na správní delikty. Ačkoli je již tato možnost judikatorně potvrzena, klade si tento článek za cíl upozornit na některá problematická místa použití institutu pokračujícího správního deliktu, a to s ohledem na správněprávní i trestněprávní doktrínu a judikaturu. Cílem tohoto článku naopak není zodpovědět beze zbytku a jednoznačně všechny otázky související s pokračováním ve správním deliktu. Článek tedy nabízí polemiku se současnými právními závěry, jejímž účelem je především vyvolání diskuse nad danou problematikou.

Analogie ve prospěch obviněného v případě pokračování ve správním deliktu?

Postavení správních deliktů v českém správním řádu je do značné míry determinováno relativně autonomním pojmem „trestní obvinění“, které vychází z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, respektive z ustálené judikatury ESLP, a to mnohem více, nežli samotným vnitrostátním dělením právních odvětví.¹⁾ Nejvyšší správní soud již uvedl: „*také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy*“²⁾. Tento přístup tak nutně vede k pronikání zásad a institutů trestního práva do správního práva trestního, popřípadě z oblasti kodifikované úpravy přestupků do poměrně živelné oblasti jiných správních deliktů. Nástrojem tohoto pronikání bývá obvykle analogie, která je však vzhledem k povaze trestání, jako krajního prostředku působení státu, omezena na analogii ve prospěch obviněného.

V tomto ohledu je nezbytné zmínit následující závěr Nejvyššího správního soudu: „*Použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu,*

¹⁾ Např. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, *Lauko v. Slovensko*, ze dne 2. 9. 1998.

²⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 A 126/2002 – 27, ze dne 27. října 2004.

pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytvoření a ochraně je veřejný zájem.“³⁾ Je ovšem zajímavé, že Nejvyšší správní soud dochází k tomuto závěru v souvislosti s procesněprávním institutem. Při tom právní věda v oblasti trestního řízení dospěla k tomu závěru, že analogie je obecně přípustná, a to s jistými limity, i v neprospěch účastníka řízení.⁴⁾ Na tyto závěry Nejvyšší správní soud navázal ve svém pozdějším rozsudku, když uvedl: „*Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení.*“⁵⁾

Přitom ovšem právě určení toho, zda je využití určitého právního institutu ku prospěchu pachatele, může být v případě řady procesních otázek problematické. Obdobně obtížné může být určení všeobecně použitelných zásad trestání.⁶⁾ Trestní právo v užším slova smyslu je reglementováno poměrně podrobnou hmotněprávní i procesněprávní úpravou oproti správnímu právu trestnímu, ve kterém vzniká řada nechťených právních mezer. Za takovou právní mezeru lze považovat i neexistenci právního institutu pokračujícího správního deliktu, byť o tom existují v oblasti právní vědy určité pochybnosti.⁷⁾

Definice pokračujícího správního deliktu vychází *per analogiam* z ustanovení § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Pokračováním ve správním deliktu se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného správního deliktu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.⁸⁾

³⁾ Rozsudek NSS č. j. 1 As 27/2008 – 67 ze dne 16. dubna 2008.

⁴⁾ JELÍNEK, J. et al.: *Trestní právo procesní*. Praha: Leges, 2010, s. 65. ISBN 978-80-8757-644-1.

⁵⁾ Rozsudek NSS č. j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22. ledna 2009.

⁶⁾ Tento problém se vyskytl například v případě zásady zákazu *reformationis in peius*, která pro oblast přestupků vyplývá z ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (viz např. rozsudek NSS sp. zn. 8 As 5/2009 ze dne 25. února 2009). Pro oblast jiných správních deliktů ovšem takováto obecná právní úprava neexistuje a Ústavní soud vyslovil, že zákaz *reformationis in peius* není obecným principem, který by bylo možné bez dalšího přijmout i na tuto oblast (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 880/08 ze dne 28. ledna 2009).

⁷⁾ Viz PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 224. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁸⁾ Viz obdobně: KLAPAL, V.: *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (2. část)* [online]. [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/art_8712/pokracujici-trvajici-a-hromadny-prestupek-2-cast.aspx. Dostupné také v tištěné podobě: KLAPAL, V.: *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (2. část)*. *Trestněprávní revue* č. 10/2013, ISSN 1213-5313.

Profesor Karel Eliáš uvádí, že: „*podstata analogie [spočívá] obecně v tom, že norma je použita na skutkovou podstatu, zákonem jasně neřešenou, za podmínky, že: 1) podstatné rysy této skutkové podstaty jsou blízce podobné s tou, s níž zákon výslovně spojuje nějaké právní následky; 2) skutková podstata, na níž má být aplikována norma analogicky, se liší od výslovně právně řešené jen v podružných znacích; 3) existuje sociální potřeba pro takový postup.*“⁹⁾ Je však otázkou, zda lze skutečnost, že zákon výslovně neupravuje institut pokračování v oblasti správních deliktů považovat za zákonem jasně neřešenou skutkovou podstatu. Lze předpokládat, že v případě neuplatnění institutu pokračování ve správním deliktu by bylo možné i za stávající právní úpravy pohlížet na jediný pokračující správní delikt, jako na stejnorodý, vícečinný souběh.

Je zřejmé, že institut pokračujících správních deliktů není zaměnitelný s institutem vícečinného souběhu. Je ovšem otázkou, zda absence právního institutu pokračujícího správního deliktu v právním řádu představuje právní mezeru, která by byla ve svých důsledcích neudržitelná, a bylo by nezbytné ji zaplnit prostřednictvím analogie. Koncepce „pokračování“ sice umožňuje postihnout dílčí útoky, které se stávají správním deliktem až ve svém souhrnu, nicméně nabízí se otázka, zda je absence takové možnosti právní nedokonalostí, anebo výrazem trestní politiky. Ve smyslu výše uvedené citace profesora Eliáše je tedy otázkou, zda je převzetí institutu pokračování nezbytné k řešení dosud neřešené právní otázky.

Aplikace institutu pokračování ve správním trestání bývá odůvodňována použitím *analogie legis*. Jak již bylo výše uvedeno, analogické použití trestněprávních norem je však podmíněno jejich aplikací ve prospěch obviněného. Právě v případě pokračování ve správním deliktu nemusí být zcela jasné, zda jeho analogická aplikace obviněnému prospívá či nikoli.¹⁰⁾ V neprospěch analogie hovoří například skutečnost, že v důsledku posouzení určitého jednání jako pokračujícího správního deliktu se pohlíží na jednotlivé útoky jako na jeden skutek, nedochází k samostatnému běhu promlčecí lhůty od ukončení dílčích útoků, nýbrž tato lhůta počíná běžet až od dokonání posledního z nich (či od „přetržení“¹¹⁾ pokračujícího správního deliktu). Nepříznivě pro pachatele může působit i skutečnost, že v případě pokračujícího správního deliktu se škody způsobené dílčími útoky

⁹⁾ ELIÁŠ, K.: Obdoba (poznámky k analogii v právu), *Právník* č. 2/2003, s. 98 in MATEŠ, P.: Analogie ve správním právu. *Správní právo* č. 6/2011, s. 342 – 353. ISSN 0139-6005. Pozn.: Autor zde zřejmě nemíní „skutkovou podstatu“ v jejím nejčastěji užívaném významu, ale v poněkud obecnějším významu, který zmiňuje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 65/2012, když uvádí: „*Nejvyšší správní soud připomíná, že skutková podstata je obecně chápána jako souhrn právně relevantních znaků, které musí být dány, aby byl použit určitý právní institut.*“

¹⁰⁾ K tomu např. KINDL, J.: Podivná neznalost trestního zákona na NSS, aneb o pokračujícím správním deliktu a analogii v neprospěch. *Jiné právo* [online]. [cit. 2014-02-20]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/01/podivna-neznalost-trestniho-zakona-na.html>.

¹¹⁾ K problematice okamžiku „přetržení“ viz další část.

sčítají. Namísto toho, aby bylo určité jednání posouzeno jako správní delikt ve vícečinném souběhu, tak může dojít v důsledku analogické aplikace pokračování po sečtení všech způsobených škod k překvalifikování na trestný čin. Na druhou stranu je nutno zmínit, že ve prospěch pachatele svědčí nutnost uložit za pokračující delikt společný trest a sankce za jednotlivé dílčí útoky nekumulovat, čímž dochází ke zmírnění potenciálně uložitelného trestu. Zde je však třeba zdůraznit, že kdyby nebylo jednání za použití analogie posouzeno jako pokračující správní delikt, ale jako vícečinný souběh, ani v takovém případě by nedocházelo ke kumulaci trestu, ale byl by ukládán trest úhrnný (za předpokladu, že se vedlo společné řízení), zohledňující absorpční zásadu.¹²⁾

Shora popsaným výhradám by bylo možno oponovat názorem, že ačkoli důsledky aplikace institutu pokračování nemusí být pro pachatele příznivé ani v samotném soudním trestání, „*nikdy nevznikla pochybnost o zákonnosti nebo dokonce ústavnosti takového řešení*“.¹³⁾ Tento argument však nevyvrací pochyby o tom, že použití klasického trestněprávního institutu (byť ústavně konformního) pokračování v trestném činu, může znamenat analogii v neprospěch obviněného ze správního deliktu. Je totiž nutno srovnat situaci obviněného, která by nastala v případě, že by analogie použito nebylo (tedy dané jednání posouzeno jako vícečinný souběh) se situací, kdy k analogické aplikaci došlo a (jak už bylo výše naznačeno) došlo např. k faktickému „prodloužení“ promlčecí doby u dílčích útoků či k překvalifikování jednání na společensky závažněji vnímaný trestný čin.

Shora nastíněná polemika je však v současné době již spíše hypotetická. Možnost (resp. nutnost) aplikace institutu pokračování v oblasti správního trestání byla totiž judikatorně potvrzena Nejvyšším správním soudem.¹⁴⁾ K této judikatuře lze poznamenat, že z rozsudku ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 Afs 89/2009 – 120, by mohlo na první pohled vyplývat, že tento soud neaprobuje analogické použití institutu pokračování ve správním deliktu.^{15), 16)} Při podrobnější analýze zmíněného rozsudku však vyjde najevo, že soud se v daném případě stavěl rezervovaně k analogické aplikaci pokračování ve správním deliktu, neboť v konkrétní kauze posuzované jednání kvalifikoval na rozdíl od správního orgánu a městského soudu jako trvající, nikoli pokračující delikt. Ohledně možnosti užití institutu

¹²⁾ Viz § 12 odst. 2 přestupkového zákona pro případ přestupků; co se týče jiných správních deliktů, zde bylo užití absorpční zásady dovozeno judikatorně (pokud zákon nestanoví jinak). K tomu např. rozsudek NSS č. j. 6 As 57/2004 – 54 ze dne 22. 9. 2005, či rozsudek NSS č. j. 6 As 23/2005 – 66 ze dne 7. 4. 2006.

¹³⁾ PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 225.

¹⁴⁾ Např. rozsudky NSS č. j. 1 As 35/2009 – 69 ze dne 24. 6. 2009, č. j. 5 Afs 87/2008 – 139 ze dne 9. 10. 2009, č. j. 8 As 66/2011 – 74 ze dne 1. 3. 2012, či č. j. 1 As 49/2012 – 33 ze dne 15. 8. 2012.

¹⁵⁾ Tento názor vyplývá např. z komentáře: KINDL, J. *op. cit.*

¹⁶⁾ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že v daném případě nebylo na místě užití *analogie legis*, jejíž nepřípustnost stěžovatel namítal, a jemuž v tomto směru dává soud za pravdu.

pokračování v případech, kdy o ně skutečně půjde, však žádný názor nevyslovil a tedy ani tuto eventualitu nezapověděl.

Pokud tedy přes tyto úvodní pochybnosti dospějeme k závěru, že analogické použití institutu pokračujícího deliktu ve správním trestání je, i přes absenci právní úpravy, možné, mohou vyvstat další otázky, kterým se budeme věnovat níže.

Hmotněprávní vs. procesněprávní pojetí skutku

První problém představuje odlišné hmotněprávní a procesněprávní pojetí skutku. Příslušný orgán nemusí mít úplné informace nebo může mít problémy s prokázáním určitých dílčích útoků tvořících pokračující delikt. Tak například správní orgán zahájí řízení o pokračujícím deliktu, jehož dílčí útoky byly páčány od 15. 1. 2014 do 15. 2. 2014, ale později se ukáže, že zde existovaly také dílčí útoky již od 1. 1. 2014. Pokud by tato situace nebyla ošetřena zvláštní právní úpravou, tak by bylo možné obecně vyslovit názor, že v dané věci je dána překážka *rei iudicatae*, protože dílčí útok pokračujícího deliktu je stále pouze součástí jediného hmotněprávního skutku, o kterém již bylo rozhodnuto. Samostatné rozhodování o pozapomněném dílčím útoku by tedy bylo v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Trestní právo se dokázalo s tímto problémem vyrovnat prostřednictvím novely z roku 2001,¹⁷⁾ kterou došlo k rozlišení skutku v hmotněprávním a procesněprávním smyslu. Zatímco pokračující trestný čin tvoří nadále jediný skutek z hmotněprávního hlediska, z hlediska procesněprávního mohou jednotlivé dílčí útoky tvořit samostatné skutky, ovšem pouze pro účely trestního řízení.¹⁸⁾

Na tuto koncepci navazuje úprava v ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), kterou se překonává nepřípustnost trestního stíhání dle § 11 odst. 1 trestního řádu. Pokud soud rozhodne pouze o části dílčích útoků pokračujícího trestného činu, vůči zbylé části tohoto činu nepůsobí překážka *rei iudicatae*. Na to do určité míry navazuje § 20 odst. 1 trestního řádu, který stanoví, že o všech útocích pokračujícího trestného činu se koná společné řízení, pokud tomu nebrání důležité důvody. V hmotněprávní rovině je toto procesněprávní roztržštění opět spojeno prostřednictvím právního institutu společného trestu dle ustanovení § 45 trestního zákoníku.

Důvodová zpráva k uvedené novelizaci trestněprávních předpisů z roku 2001 uvádí: „Vymezení okruhu zákonných překážek trestního stíhání se navrhuje doplnit tak,

¹⁷⁾ Zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁸⁾ Viz ustanovení § 12 odst. 12 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

že za takovou překážku se nepovažuje odsouzení za jiný dílčí útok pokračujícího trestného činu. Tato změna by měla umožnit rychleji projednat (a v některých případech vůbec skončit) řízení o rozsáhlé trestné činnosti, která je páchána formou řady dílčích útoků, tvořících ve svém souhrnu jeden trestný čin. Pokud by za stávající právní úpravy orgán činný v trestním řízení o jednom takovém útoku meritorně rozhodl, vytvořil by pro všechny ostatní překážku věci rozsouzené.¹⁹⁾

V oblasti správního trestání ovšem žádná takto komplexní právní úprava pokračujících správních deliktů neexistuje. Není tedy ustanovení, které by rozlišovalo hmotněprávní a procesněprávní pojetí skutku, a stejně tak není ustanovení, které by správnímu orgánu umožňovalo uložit společný trest. V právní teorii lze pouze dohledat určité diskuze nad tím, zda by bylo možné překonat překážku *rei iudicatae* zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení, nebo prostřednictvím obnovy řízení.²⁰⁾ Analogické převzetí komplexní úpravy procesněprávního pojetí skutku a společného trestu z trestního řádu se zdá být poměrně velkým zásahem, jehož přípustnost nelze považovat za jednoznačnou. Přitom právě rozsah pokračujícího správního deliktu je důležitý i z toho hlediska, zda lze jednání pachatele posuzovat stále jako správní delikt, či zda se již v souhrnu nejedná o trestný čin. Provedení trestního řízení poté, co již bylo o skutku rozhodnuto ve správním řízení, opět brání překážka *ne bis in idem*.

Možnost rekvalifikace správního deliktu na trestný čin může mít významné praktické dopady, pokud je zjevné, že obviněný ve svém jednání pokračuje i po zahájení správního řízení. Pokud by pokračující delikt dosáhl ve svém souhrnu takové intenzity, která by zakládala podezření z naplnění skutkové podstaty trestného činu, lze využít právní instituty trestního řádu, které obsahují výrazné zabraňující účinky, zejména vzetí do vazby dle § 67 písm. c) trestního řádu, za podmínek dle § 68 trestního řádu. Zabraňující účinek vazby je pochopitelně pouze dočasný a je na konečném rozhodnutí soudu, aby uložený trest plnil, dle našeho názoru nejdůležitější, tedy preventivní úlohu. Naproti tomu, pokud se správní orgán spokojí s tím, že potrestá pachatele pouze za část dílčích útoků pokračujícího deliktu, tak jsou jeho možnosti, jak dočasně zabránit dalšímu pokračujícímu jednání, značně omezené, nehledě na jeho závažnost.

Jednotný záměr

Budeme-li určitý správní delikt kvalifikovat jako pokračující, je nutné, aby kumulativně naplnil shora popsané znaky (musí jít o dílčí útoky vedené jednot-

¹⁹⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [online]. [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28656>.

²⁰⁾ Viz KLAPAL, V. *op. cit.*

ným záměrem – tzv. subjektivní souvislost, naplňující skutkovou podstatu stejného správního deliktu, spojené stejným nebo podobným způsobem provedení, související časově a předmětem útoku – tzv. objektivní souvislost).²¹⁾ Nenaplní-li dílčí útoky byť jeden z těchto znaků, půjde o vícečinný souběh, či o recidivu.

Zastavme se nyní u prvního ze zmíněných znaků, tedy jednoty záměru, kterým je pachatel při dílčích útocích veden (subjektivní souvislost). To znamená, že jednotlivé útoky jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a tímž záměrem v tom smyslu, že *pachatel již od počátku zamýšlí* aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.²²⁾ Jednotný záměr, který je třeba v řízení dokazovat, je možno vyvodit např. ze stejnorodého způsobu jednání (pachatel odcizuje stále stejné předměty), z objektivní souvislosti, jako je doba a místo spáchání jednotlivých dílčích útoků apod. Vždy je však třeba hodnotit všechny zjištěné okolnosti komplexně.²³⁾ Záměr je pak znakem subjektivní stránky deliktu, přičemž v případě správních deliktů (na rozdíl od trestných činů) nelze obecně hovořit o tom, že jde o znak obligatorní, či fakultativní.²⁴⁾ Ze shora uvedeného si dovolíme zdůraznit právě nutnou přítomnost volní složky v jednání pachatele (srov. „*pachatel již od počátku zamýšlí*“). Ve vztahu k pokračování v deliktu tak vyvstává otázka, zda lze o naplnění znaku subjektivní souvislosti hovořit v případě správních deliktů, u nichž se u zavinění nepožaduje složka vůle (nedbalostní delikty)²⁵⁾ a tím spíše u deliktů založených na objektivní odpovědnosti (odpovědnosti bez zavinění), přičemž je nutno zdůraznit, že zejména v případě právnických a podnikajících fyzických osob jsou správní delikty konstruovány právě na principu odpovědnosti bez zavinění.²⁶⁾

Jak shrnuje Prášková, v trestní doktríně je možno vysledovat dva protichůdné názory. První z nich dospívá k závěru, že společný záměr u pokračování je možný jen u trestných činů úmyslných. Proti tomu stojí názor, že „*jestliže záměr není totožný s úmyslem jako formou zavinění, ale jde o záměr (cíl), k němuž pachatel páčáním trestných útoků směřuje, je možné, aby tyto útoky měly charakter kulpózních trestných činů.*“²⁷⁾ Druhé zdůvodnění tohoto přístupu spočívá v argumentu, že pokračová-

²¹⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2008, sp. zn. 8 Tdo 13/2008.

²²⁾ ŠÁMAL, P. et al.: *Trestní zákoník*. Vyd. 2. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1290. ISBN 978-80-7400-428-5.

²³⁾ Srov. Rozhodnutí NS č. 46/1967 Sb. rozh. tr.

²⁴⁾ PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 297.

²⁵⁾ K odpovědnosti za přešůpek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění (§ 3 přestupkového zákona). Pravidlem tak u správních deliktů bude spíše subjektivní stránka bez přítomnosti volní složky (většina přestupků a v zásadě všechny jiné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob).

²⁶⁾ K tomu např. rozsudek NSS č. j. 8 As 29/2007-121 ze dne 31. 5. 2007.

²⁷⁾ PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 226.

ní v nedbalostním deliktu je možné, neboť takový delikt, byť pro jeho spáchání postačuje zavinění ve formě nedbalosti, lze spáchat též úmyslně.²⁸⁾

S ohledem na relevantní trestní judikaturu Nejvyššího soudu nelze přijmout závěr, že institut pokračování nelze vyloučit u nedbalostních deliktů a též u deliktů, u kterých se zavinění nevyžaduje vůbec. V rozsudku ze dne 29. 1. 2013, sp. zn. 8 Tz 97/2012, Nejvyšší soud explicitně uvedl, že „závěru, že jde o pokračující trestný čin, brání absence úmyslného zavinění na straně obviněného“.²⁹⁾ Na jiném místě rozsudku pak soud konstatoval, že úvaha odvolacího soudu, podle které nešlo o pokračování v trestném činu, neboť u nedbalostních trestných činů je vyloučeno pokračování, je správná. Ze shora uvedeného lze dovodit, že o pokračování v trestném činu (správním deliktu) lze uvažovat pouze u deliktů úmyslných.³⁰⁾ Pokud není možno o pokračování uvažovat u nedbalostních deliktů, argumentem *a minori ad maius* lze dovodit, že tím spíše tak nelze činit u deliktů, u kterých není zavinění vyžadováno vůbec. V takovém případě by tedy bylo nutno jednání (které by jinak naplňovalo znaky pokračování ve správním deliktu) kvalifikovat jako vícečinný souběh.

Z judikatury správních soudů se k této otázce mnoho nedozvíme. Z rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33, plyne toliko povinnost jednotu záměru dokazovat. Je třeba zmínit, že ve věci řešené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 Afs 87/2008 – 139, byla pachatelem pokračujícího správního deliktu právnická osoba (konkrétně akciová společnost), šlo tedy o případ odpovědnosti bez zavinění.³¹⁾ Nejvyšší správní soud se zde však k otázce, zda byl (resp. zda vůbec mohl být) naplněn znak „jednoty záměru“, vůbec nevyjádřil.³²⁾

Pokud bychom i přes popsanou judikaturu Nejvyššího soudu přijali závěr, že u právnických osob lze uvažovat o spáchání pokračujícího deliktu (v případě odpovědnosti bez zavinění nebo nedbalostních deliktů), vyvstane problém proká-

²⁸⁾ PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 226.

²⁹⁾ Podrobnější odůvodnění tohoto závěru však v uvedeném rozsudku nenalezneme.

³⁰⁾ Přičemž úmysl a jednotný záměr je nutno vždy prokazovat.

³¹⁾ Jednalo se o porušení § 45 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že bez potřebného oprávnění v letech 2000 až 2003 poskytoval investiční službu dle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o cenných papírech.

³²⁾ Ze zmíněného rozsudku nevyplývá, že by byla kasační námitka absence tohoto znaku v řízení před Nejvyšším správním soudem vznesena. Nejvyšší správní soud vázán rozsahem podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) se jí proto samozřejmě nemusel zabývat. Na druhou stranu je však nutno podotknout, že stěžovatel namítal, že jeho jednání nelze hodnotit jako trvalý, pokračující nebo opakující se správní delikt – zde je otázkou, zda neměl soud přinést úvahy o tom, jestli jednání stěžovatele bylo skutečně možno do kategorie pokračujícího správního deliktu zařadit, a tedy zda byl naplněn i znak „jednoty záměru“, i v případě, že pachatelem byla právnická osoba.

zání samotného záměru u právnické osoby.³³⁾ Byť by se totiž správní orgán nemusel zabývat otázkou zavinění, jak už bylo uvedeno, pro konstatování závěru, že jde o pokračující správní delikt, by musel prokázat, že právnická osoba jednala vedena jednotným záměrem. Záměr, pokud nebude ztotožněn se zaviněním, představuje fakultativní znak subjektivní stránky deliktu³⁴⁾. Je výrazem vůle pachatele, který svým jednáním hodlá dosáhnout určitého následku. V případě právnických osob nás tato skutečnost vede k zásadní otázce, zda vůbec mohou takovou vůli projevit. Jedná se o složitý problém související s otázkami vztahujícími se k odpovědnosti právnických osob obecně, na které doktrína doposud nenašla jednotnou odpověď,³⁵⁾ a bylo by zcela nad rámec tohoto článku zabývat se jejím hledáním. Lze však konstatovat, že pro správní orgán by takové prokazování představovalo skutečně nelehký úkol.

Okamžik „přetržení“ a společné řízení

V rámci trestání pokračujících správních deliktů je dalším specifickým problémem určení okamžiku tzv. přetržení správního deliktu. Tímto do jisté míry „umělým“ přetržením se v oblasti trestního řízení míní okamžik sdělení obvinění, ve smyslu ustanovení § 12 odst. 11 trestního řádu. Je třeba zdůraznit, že přetržení má hmotněprávní charakter. Pokud tedy pachatel po sdělení obvinění stále pokračuje ve svém jednotném záměru a nadále se dopouští trestného činu, tak už se nejedná o tentýž, ale o nový pokračující trestný čin. Oba tyto pokračující trestné činy mohou být v souběhu a mohou tedy vést k aplikaci úhrnného či souhrnného, nikoliv však společného trestu. Nebýt této úpravy a pachatel kontinuálně pokračuje v páchání trestného činu, nebylo by možné jeho skutek jednoznačně časově vymezit.

V oblasti správního trestání však opět žádné ustanovení podobné § 12 odst. 11 trestního řádu neexistuje. Nejvyšší správní soud proto, i zde analogií, okamžik přetržení pokračujícího správního deliktu dovodil, a to následujícím způsobem: *„Jedním z důvodů, proč dochází k přetržení pokračování v trestném činu, je preventivní působení deliktního řízení „na samotného pachatele, kdy se mu dostává varování ohledně jeho současného i budoucích skutků“ (...). Dle názoru Nejvyššího správního soudu ve vztahu k přestupkovému řízení uvedenou roli splní jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu nebo příslušného správního orgánu, který přestupek projednává, kterým je obviněný z daného přestupku zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání.“*³⁶⁾

³³⁾ Jak již bylo výše uvedeno, v případě pokračujícího deliktu je nutno záměr v řízení vždy prokázat (srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 As 49/2012 – 33 ze dne 15. 8. 2012).

³⁴⁾ PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 323.

³⁵⁾ Za všechny zmiňme např. HURDÍK, J.: *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 70 a násl. ISBN 978-80-7400-168-0; PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 309 a násl.

³⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 49/2012 – 33, ze dne 15. srpna 2012. Ponecháváme přitom stranou, že přesný okamžik, který v tomto rozhodnutí Nejvyšší správ-

Je jistě otázkou, zda lze skutečně považovat za okamžik přetržení pokračujícího správního deliktu jakýkoliv úkon ze strany orgánu policie nebo příslušného správního orgánu, tak jak uvádí Nejvyšší správní soud, respektive zda je takovýto úkon ekvivalentní podstatě institutu doručení usnesení o zahájení trestního stíhání. Např. Jan Potměšil za takovýto okamžik považuje až oznámení o zahájení řízení o přestupku (správního deliktu),³⁷⁾ což má své *ratio* jak vůči podezřelému, který nemusí považovat právě jakýkoliv úkon správního orgánu za relevantní varování ohledně protiprávnosti svého jednání, tak při porovnání s významem doručení usnesení o zahájení trestního stíhání v rámci „velkého trestního práva“.

V této souvislosti je nutné zmínit, že v ustanovení § 57 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) se ukládá povinnost vést společné řízení o přestupcích, které spolu souvisejí a jsou projednávány tímž orgánem, přičemž vyloučení určitého přestupku do samostatného řízení je možné, pokud k tomu existuje důležitý důvod. Na to navazuje ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, které pro přestupky projednané ve společném řízení zakotvuje zásadu absorpce.³⁸⁾

Podle našeho názoru lze rozlišovat tři možné přístupy k povinnosti provést společné řízení a aplikovat zásadu absorpce v případě, kdy správní orgán již vede řízení o pokračujícím správním deliktu a dozví se, že jeho pachatel provádí další útoky. První přístup je poměrně mechanický a ve svém důsledku nemusí vést k potrestání pachatele. Správní orgán totiž připojuje k prvnímu pokračujícímu správnímu deliktu další „podobné“ delikty, které se liší pouze co do časového vymezení, pročež ovšem správní orgán není schopen vydat rozhodnutí. V oblasti přestupků je taková situace značně problematická, protože dříve spáchané delikty s ohledem na ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích postupně prekludují. V oblasti jiných správních deliktů to znamená „pouze“ neúměrné prodlužování řízení s nepředvídatelným okamžikem ukončení, popřípadě potrestání pachatele. Taková situace může mít i jiné negativní důsledky jako např. ztížené právní postavení osob poškozených správním deliktem, respektive celkovou právní nejistotu dané situace.

Druhý přístup je podle informací, které na svém blogu uvádí Jan Potměšil,

ní soud ztotožnil s přetržením pokračujícího správního deliktu, vyvolává určité pochybnosti (viz např. KLAPAL, V.: *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část)* [online]. [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/art_8711/pokracujici-trvajici-a-hromadny-prestupek-1-cast.aspx Dostupné také v tištěné podobě: KLAPAL, V.: *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část)*. *Trestněprávní revue* č. 9/2013, ISSN 1213-5313.

³⁷⁾ POTMĚŠIL, J.: *Sporné přestupkové judikáty NSS VI. Jiné právo* [online]. [cit. 2014-04-09]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2013/09/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>.

³⁸⁾ Prostřednictvím analogie však použití absorpční zásady a provádění společného řízení proniká do celé oblasti správního trestání, tedy i do oblasti jiných správních deliktů (BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 30. ISBN 978-80-7400-413-1).

výsledkem interpretace § 57 zákona o přestupcích Ministerstvem vnitra na podnět veřejného ochránce práv v souvislosti s negativními důsledky prvního přístupu popsány v předchozím odstavci.³⁹⁾ Tato právní konstrukce předpokládá, že správní orgán by byl povinen, ve smyslu § 57 zákona o přestupcích, spojit více správních řízení, ovšem pouze za předpokladu, že o nich věděl před začátkem prvního správního řízení.

V důsledku tohoto přístupu by již nebylo možné neúměrné a nepředvídatelné prodlužování správního řízení, na druhou stranu by to zřejmě také znamenalo výrazně menší uplatnění zásady absorpce.

Třetí přístup vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009 – 62 ze dne 18. června 2009. První senát Nejvyššího správního soudu se neztožnil s právní konstrukcí Ministerstva vnitra, nicméně vyjádřil myšlenku, že: „*Samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích však nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Uvedené ustanovení je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkívá v absorpci sazeb (poena maior absorbet minorem, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; ...)*“.⁴⁰⁾ Správní orgán tedy podle Nejvyššího správního soudu nemusí spojit jednotlivá řízení, pokud příslušná rozhodnutí dostatečně vyjadřují uplatnění zásady absorpce.

Procesní postup správního orgánu by tedy měl vypadat tak, že *ex officio* zahájí řízení o prvním skutku pachatele, který však pokračuje ve svém protiprávním jednání. Na tuto skutečnost reaguje správní orgán tak, že ještě před rozhodnutím v prvním správním řízení zahájí druhé správní řízení o novém skutku. Oba skutky se od sebe odlišují pouze časovým vymezením, přesto je správní orgán nespojí. Na místo toho rozhodne v prvním správním řízení o vině pachatele a uloží mu trest v podobě pokuty ve výši, která nedosahuje horní hranice zákonné sazby. Následně správní orgán rozhodne i v druhém správním řízení, přičemž opět shledá vinu pachatele a uloží mu pokutu. Při určování výše trestu v druhém rozhodnutí ovšem správní orgán odkáže na své rozhodnutí v prvním správním řízení a s ohledem na zásadu absorpce uloží takovou pokutu, která v součtu s pokutou, která byla uložena v prvním správním řízení, nepřesáhne horní hranici zákonné sazby za předmětnou skutkovou podstatu.

Je otázkou, jak by měl správní orgán postupovat, pokud pachatel nezanechal své protiprávní činnosti, ani po zahájení druhého správního řízení. Pokud by bylo, v pořadí již třetí řízení zahájeno až po té, co bylo ukončeno první řízení,

³⁹⁾ POTMĚŠIL, J.: Sporné přestupkové judikáty NSS II. *Jiné právo* [online]. [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.cz/2010/06/jan-potmesil-sporne-prestupkove_27.html.

⁴⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009 – 62 ze dne 18. června 2009.

avšak stále probíhalo řízení druhé, tak by bylo nutné vyjádřit uplatnění zásady absorpce ve třetím rozhodnutí nikoliv vůči prvnímu rozhodnutí, ale pouze vůči druhému rozhodnutí. Pokud by tedy správní orgán udělil v prvním rozhodnutí pokutu ve výši 50.000 Kč, přičemž mohl udělit pokutu až 100.000 Kč, tak by mohl v druhém rozhodnutí uložit pokutu opět 50.000 Kč a v třetím rozhodnutí opět 50.000 Kč. Správní orgán by musel pochopitelně odůvodnit, proč ukládá právě tuto výši pokuty, respektive musel by obhájit, že by pachateli ve společném řízení vzhledem ke všem okolnostem uložil pokutu za oba skutky ve výši 100.000 Kč.

I v případě poslední uvedené právní konstrukce by bylo možné uplatnit určité výhrady,⁴¹⁾ nicméně jedná se o přístup, který umožňuje dosažení účelu správního řízení, tedy vydání rozhodnutí a současně uplatnění zásady absorpce, byť zřejmě v menší míře než v prvním popsaném případě. Vzhledem k omezení možnosti analogie pouze na případy, které nesměřují v neprospěch obviněného, by bylo možné uvažovat, zda by neměl být zvolen ten procesní model, který povede k potrestání pouze s nejmenší pravděpodobností a s největším uplatněním zásady absorpce.⁴²⁾ S ohledem na tyto skutečnosti je otázkou, zda je koncepce zákazu analogie v neprospěch obviněného i v oblasti procesního práva skutečně udržitelná.

Domníváme se, že nelze jednoznačně určit, který z popsaných procesních přístupů by měly správní orgány preferovat. Překlenutí absence komplexní právní úpravy pomocí analogie se v této oblasti jeví poměrně obtížné. První z nastíněných přístupů ovšem k aplikaci, alespoň v oblasti přestupků, nevyžaduje žádnou analogii. Potřeba analogie se z hlediska tohoto přístupu objevuje teprve ve vztahu k jiným správním deliktům.⁴³⁾ V tomto případě nás ovšem nenapadá právní aspekt takové analogie, který by mohl být v neprospěch obviněného. Je tedy otázkou, zda není možné nějakým způsobem překlenout nevýhody spojené s tímto přístupem, respektive zabránit neúnosnému prodlužování správního řízení o správním deliktu.

Závěr

Článek poukazuje na některé problémy, které souvisí s právním institutem pokračování ve správním deliktu, který se do správního trestání nedostal standardní legislativní cestou, ale analogií na základě soudního přezkumu činnosti veřejné správy. Článek nejprve nastiňuje alternativní pohledy na nezbytnost, respektive vhodnost takové analogie, její úskalí a přístup Nejvyššího správního soudu a právní doktríny k jejímu použití.

⁴¹⁾ Jak činí např. POTMĚŠIL, J.: Sporné přestupkové judikáty NSS II. *Jiné právo* [online]. [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.cz/2010/06/jan-potmesil-sporne-prestupkove_27.html.

⁴²⁾ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j.: 1 As 27/2008 – 67 ze dne 16. dubna 2008.

⁴³⁾ Tedy alespoň těm, které nemají zvláštní právní úpravu, která by výslovně vyžadovala uplatnění zásady absorpce či kumulace (PRÁŠKOVÁ, H. *op. cit.*, s. 354).

Článek přináší i polemiku nad tím, zda je institut pokračování ve správním deliktu skutečně nepostradatelný, a zda by nemohl být zastoupen institutem vícečinného souběhu. Nejenže pokračování ve správním trestání nemá žádné legislativní zakotvení, ale neexistuje ani legislativa, která by na tento institut navazovala. V tomto ohledu článek zmiňuje absenci výslovné úpravy odlišující v rámci správního trestání skutek v hmotněprávním a procesněprávním pojetí a navazující problémy v řízení o pokračujícím správním deliktu.

V neposlední řadě se článek zabývá také otázkou pokračování v případě správních deliktů nedbalostních a deliktů, u nichž se zavinění nevyžaduje vůbec. V této souvislosti je zmíněn názor, že u právnických osob může být aplikace institutu pokračování (a prokazování jednotného záměru) značně problematická. Článek také poukazuje na otázku určení okamžiku hmotněprávního přetržení pokračujícího správního deliktu, respektive na různé názory, které v této oblasti panují. Článek se konečně zabývá také otázkou trestání více pokračujících správních deliktů ve společném řízení.

Výše uvedené problémy by pochopitelně mohl vyřešit zákonodárce. Vzhledem k výše naznačeným problémům tak zůstává otázkou, zda by měla být právní reglementace tak komplexní otázky, jako je pokračování ve správním deliktu, prakticky vytvářena z pozice soudní moci.

Shrnutí:

Správní delikty jsou v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva řazeny do kategorie trestního obvinění, z toho veřejné moci vyplývá povinnost aplikovat obecné principy trestního práva i do oblasti správního práva trestního. V návaznosti na tuto skutečnost se do správního trestání dostal, cestou analogie v rámci soudního přezkumu, institut pokračování ve správním deliktu. Článek se zabývá tím, zda bylo dovození tohoto institutu nezbytné, popřípadě i vhodné, nastiňuje problémy, které s tímto institutem souvisí a polemizuje s některými závěry v této oblasti.

Questions on continuing administrative delicts – summary:

Administrative delicts are, in accordance with the case law of the European Court of Human Rights, classified in the category of criminal accusation, which implies a duty for public authorities to apply general principles of criminal law also in the area of administrative sentencing. As a result, legal institute "continuation in administrative delict" has been integrated into administrative sentencing, only through analogy applied within judicial review, without any action of legislator. The Article deals with questions whether this analogy is necessary or appropriate. The Article also outlines some problems connected with the legal institute in question and debates some of the current conclusions.