

Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy

Úvod :

Dne 20. února 2002 usnesením č. 162 vláda schválila koncepci reformy správního trestání obsaženou v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání, který vládě předložil ministr vnitra. Současně vláda ministrům a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy uložila koordinovat nové návrhy právní úpravy správního trestání ve své působnosti s ministrem vnitra za účelem dosažení souladu nové právní úpravy s navrhovanou koncepcí správního trestání.

K zajištění tohoto úkolu byl dne 9. dubna 2002 odeslán všem ministrům a vedoucím představitelům dalších ústředních orgánů státní správy (§ 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů) dopis ministra vnitra obsahující obecné principy právní úpravy správního trestání s požadavkem, aby byly důsledně promítnuty do každého návrhu nového zákona, jehož obsahem má být právní úprava odpovědnosti za porušení povinností na konkrétním úseku veřejné správy, nebo do návrhu změn platného zákona, který již sankční ustanovení obsahuje.

Dosavadní zkušenosti ukazují, že obecné principy správního trestání jsou do návrhů zákonů nebo jejich změn promítány nejednotně a neúplně, respektive že v právní úpravě správního trestání nedostatky vyplývající z malé péče o tuto oblast v minulosti přetrvávají. Proto tento materiál již poměrně podrobně a s celou řadou praktických příkladů specifikuje požadavky na novou právní úpravu správnětrestní odpovědnosti. Detailizace těchto požadavků může podle našeho názoru výrazněji přispět k sjednocení právní úpravy správního trestání v jednotlivých zákonech a k prosazení vládou schválené reformy než jen obecně formulované základní reformní principy obsažené již ve zmíněném dopisu ministra vnitra.

Koncepce správního trestání

Schválená koncepce správního trestání spočívá ve sjednocení odpovědnosti za přestupky fyzických osob a jiné správní delikty právnických a fyzických osob, s tím že základem správnětrestní odpovědnosti se má stát přestupek. Obecné podmínky odpovědnosti za přestupek fyzických a právnických osob, ukládání sankcí a ochranných opatření a řízení o přestupku by měly být upraveny v zákoně o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích), zatímco skutkové podstaty přestupků by až na některé výjimky měly být upraveny v tzv. sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích (dále jen „zvláštní právní předpis“). Je třeba, aby nový zákon o přestupcích, který se připravuje k předložení vládě v úzké návaznosti na reformu trestního práva hmotného, byl po svém přijetí v co možná nejširší míře aplikovatelný ve vztahu k právní úpravě správního trestání obsažené ve zvláštních právních předpisech. Proto je nutné platnou právní úpravu ve zvláštních právních předpisech pokud možno již nyní sjednotit tak, aby vycházela ze zásad připravované obecné právní úpravy správnětrestní odpovědnosti, která, pokud jde o odpovědnost fyzických osob, vychází z právní úpravy obsažené v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. V současné době se tak děje jednak na základě zmíněného usnesení vlády v souvislosti s novelizacemi některých

zvláštních právních předpisů, jednak se ve spolupráci s ministerstvy a některými dalšími ústředními orgány státní správy připravuje zákon o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o přestupcích, který bude předložen vládě spolu s novým zákonem o přestupcích.

Pokud jde o uplatnění schválené koncepce správního trestání při novelizacích zvláštních právních předpisů, je třeba při konstrukci jejich sankčních ustanovení využít obecnou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb. a v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správním řád), ve znění pozdějších předpisů, a vedle toho důsledně prosazovat základní principy reformy správního trestání obsažené ve schválené koncepci. Konkrétně to znamená provést následující **zásady**:

1. **Výslovně vyjádřit subjekt správního deliktu.**
2. **Stanovit pro subjekty typově shodných skutkových podstat stejně přísné sankce.**
3. **Vymezit přesně a určitě objektivní stránku správního deliktu.**
4. **Neuvádět ve skutkových podstatách správních deliktů právnických osob znaky implikující zavinění; uvádět liberační důvody.**
5. **Stanovit, že podnikající fyzická osoby odpovídá jako právnická osoba.**
6. **Vymezit podmínky pro postih za opakované porušení povinnosti.**
7. **Upravit obecně odpovědnost právnických osob, příslušnost správních úřadů k projednání správního deliktu a rozpočtové určení příjmů plynoucích z pokut.**

Doporučujeme, aby ministerstva a další ústřední orgány státní správy využívaly při konstrukci sankčních ustanovení v návrzích zákonů upravujících výkon veřejné správy v materiálu uváděných příkladů. (Příklady správního řešení jsou uváděny tučnou kurzívou a označovány: „**SPRÁVNÝ PŘÍKLAD**“; příklady nesprávného legislativního vyjádření jsou uváděny kurzívou netučně a označovány jako: „**CHYBNÝ PŘÍKLAD**“; vzorová ustanovení jsou uváděna tučnou kurzívou a označena jako: „**VZOR**“). Výše pokut zde není uváděna.)

Specifikace zásad

Ad 1. V sankčních ustanoveních zvláštních právních předpisů obsahujících skutkové podstaty správního deliktu výslovně vyjádřit subjekt správního deliktu a transformovat jiné správní delikty fyzických osob na přestupky v režimu zákona o přestupcích.

Správní delikty jsou základem správnětrestní odpovědnosti. Pojem správní delikt je použit v § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že správní delikty zahrnují přestupky, kázeňské, disciplinární a jiné správní delikty. Subjektem správních deliktů, které nejsou přestupkem, kázeňským nebo disciplinárním deliktem, jsou podle současné právní úpravy osoby právnické (správní delikty právnických osob) nebo osoby fyzické (správní delikty fyzických osob, které se však mají transformovat v přestupky v režimu zákona o přestupcích). Uvedené členění správních deliktů je třeba promítnout do nadpisů sankčních ustanovení zvláštních právních předpisů i do normativního textu.

Pokud sankční ustanovení zvláštního právního předpisu bude obsahovat jen skutkové podstaty přestupků, použije se nadpis „přestupky“, pokud bude obsahovat skutkové podstaty přestupků a současně i skutkové podstaty jiných správních deliktů, použije se nadpis „správní delikty“, protože jak je výše uvedeno, pojem „správní delikty“ zahrnuje jak přestupky, tak i jiné správní delikty. Pokud sankční ustanovení zvláštního právního předpisu obsahuje skutkové podstaty správních deliktů, jejichž subjektem je právnická osoba, je možné

v nadpisu ustanovení použít označení „správní delikty právnických osob“. Použití slov „jiný správní delikt“ k označení správního deliktu, za který odpovídá právnická osoba, je nevhodné (byť jde o pojem zmíněný v čl. 65 odst.1 Ústavy), a to proto, že se nejedná o zákonný pojem obdobný pojmu přestupek a tímto nebo obdobným způsobem obecně definovaný a lze jej spojovat též s odpovědností fyzických osob.

Subjektem správního deliktu může být obecně fyzická osoba, právnická osoba, či fyzická osoba, která je podnikatelem, v případech, kdy je správní delikt spáchán při jejím podnikání nebo v souvislosti s jejím podnikáním (tzv. podnikající fyzická osoba). Subjekt může být vymezen i jako osoba, která musí mít zákonem požadované speciální vlastnosti nebo postavení, např. dodavatel, výrobce, velitel námořní lodi apod. (tzv. speciální subjekt).

Podnikající fyzická osoba je jako subjekt správního deliktu označena jen u některých skutkových podstat, a tak v případech, kdy jako subjekt skutkových podstat obsažených v sankčních ustanoveních označena není, mohou vznikat pochybnosti, zda se správní delikt spáchaný podnikající fyzickou osobou, respektive při podnikání nebo v souvislosti s podnikáním podnikající fyzické osoby, posoudí jako přestupek, či správní delikt právnické osoby. Doporučuje se proto v těch sankčních ustanoveních, která obsahují skutkové podstaty správních deliktů právnických osob, stanovit, že podle ustanovení o správních deliktech právnických osob se posoudí i správní delikty spáchané při podnikání nebo v souvislosti s podnikáním fyzické osoby (viz. dále). Je-li subjektem správního deliktu ten, kdo má zákonem požadované speciální vlastnosti nebo postavení (např. dodavatel), musí být správnětrestní odpovědnost v sankčním ustanovení zvláštního právního předpisu upravena s ohledem na to, zda speciálním subjektem může být jen fyzická osoba (jako odpovědnost za přestupek), nebo jen osoba právnická (jako odpovědnost za správní delikt právnické osoby) anebo fyzická i právnická osoba (jako odpovědnost za přestupek a současně i jako odpovědnost za správní delikt právnické osoby). Touto diferenciací skutkových podstat, jejichž subjektem je osoba ve zvláštním postavení nebo se zvláštními vlastnostmi, se zajišťuje, aby správnětrestní odpovědnost fyzické osoby, která není podnikající fyzickou osobou, byla vždy jen odpovědností za přestupek (bližší bod 1.1). Zda je speciálním subjektem osoba fyzická nebo právnická, vyplývá obvykle z obsahu zvláštního právního předpisu, v němž je skutková podstata správního deliktu upravena.

1.1. Příklad konstrukce skutkové podstaty protiprávního jednání, jehož subjektem je fyzická osoba (skutková podstata přestupku)

Základní právní úprava odpovědnosti fyzických osob za správní delikty, je obsažena v zákoně č. 200/1990 Sb. a je pojmenována jako odpovědnost za přestupky. Podle tohoto zákona je přestupkem zaviněné jednání, které je v zákoně č. 200/1990 Sb. nebo v jiném zákoně jako přestupek výslovně označeno. Z uvedeného vyplývá, že existence zákona č. 200/1990 Sb. vyžaduje, aby odpovědnost za správní delikt fyzické osoby, byla vždy podřízena režimu odpovědnosti za přestupky a aby skutková podstata přestupku byla vždy v zákoně jako přestupek výslovně označena. V případech, kdy ze skutkové podstaty správního deliktu vyplývá, že jeho subjektem je fyzická osoba a takový správní delikt není označen v sankčním ustanovení zvláštního právního předpisu jako přestupek (v teorii správního trestání je označován jako tzv. jiný správní delikt fyzické osoby), základní právní úpravu odpovědnosti fyzických osob za správní delikty obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb., není možné použít. Základní podmínky odpovědnosti fyzické osoby by pak bylo třeba upravit v sankčním ustanovení každého zvláštního právního předpisu obsahujícího skutkovou podstatu jiného správního deliktu fyzické osoby. Je proto žádoucí, aby správnětrestní odpovědnost

fyzické osoby, která není podnikající fyzickou osobou, byla vždy jen odpovědností za přestupek.

Některé skutkové podstaty přestupků jsou upraveny i ve zvláštní části zákona č. 200/1990 Sb. V uvozovací větě ustanovení obsahujícím skutkovou podstatu přestupku je subjekt přestupku (fyzická osoba) vyjádřen slovy „ten, kdo“. Po přijetí nového zákona o přestupcích, který vedle odpovědnosti fyzických osob za přestupky upraví i odpovědnost právnických osob za přestupky, slova „ten, kdo“ vyjadřující subjekt v uvozovací větě sankčního ustanovení zvláštního právního předpisu obsahujícího skutkovou podstatu přestupku nabudou jiného (širšího) významu, než jaký mají v současné době za platnosti zákona č. 200/1990 Sb. Budou vyjadřovat, že subjektem přestupku je nejen fyzická osoba, ale též osoba právnická. Právě s ohledem na předpokládané přijetí této nové právní úpravy odpovědnosti za přestupek, aby po její účinnosti nebylo třeba měnit sankční ustanovení zvláštních právních předpisů, v jejichž uvozovací větě je subjekt přestupku vyjádřen slovy „ten, kdo“, se považuje za prospěšné tento způsob vyjádření subjektu nadále nepoužívat a subjekt přestupku vyjadřovat výlučně slovy „fyzická osoba“ (**„Fyzická osoba se dopustí přestupku“**).

Sankční ustanovení zvláštního právního předpisu, jehož subjektem je fyzická osoba (skutková podstata přestupku), by mělo znít:

VZOR:

§

Přestupky

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

a).....,

(2) Za přestupek podle odstavce 1 písm. a) lze uložit pokutu do 000 Kč.

1.2. Příklad konstrukce skutkové podstaty správního deliktu, jehož subjektem je právnická osoba (skutková podstata správního deliktu právnické osoby)

Narozdíl od přestupkového zákona ve vztahu k přestupkům nevyžaduje žádný zákon, aby skutková podstata správního deliktu právnické osoby byla takto v zákoně výslovně označena. Sankční ustanovení zvláštního právního předpisu obsahující skutkovou podstatu správního deliktu, jehož subjektem je právnická osoba, tedy nemusí být vůbec nadpisem označeno. Pokud z hlediska systematiky členění zvláštního právního předpisu je třeba sankční ustanovení obsahující skutkové podstaty správních deliktů, jejichž subjektem je právnická osoba nadpisem označit, použije se nadpis „Správní delikty právnických osob“.

Na přestupky se vztahuje zákon č. 200/1990 Sb. V § 67 odst. 1 tohoto zákona je vyjádřena zásada ofiiality (přestupky se projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh). Právní řád však neobsahuje speciální ustanovení o povinnosti správního orgánu zahájit z úřední povinnosti řízení o správním deliktu právnické osoby. Tato zásada by proto měla být vyjádřena alespoň ve skutkové podstatě správního deliktu, a to tak, že sankce za správní delikt se stanoví s použitím slov „uloží se pokuta“. Domníváme se, že výkladem slov „uloží se pokuta“ použitých v normativním textu sankčního ustanovení lze dospět k závěru, že správní delikt právnické osoby musí být projednán z úřední povinnosti a za jeho spáchání musí být uložena sankce

(pokuta), pokud ovšem nebude ve zvláštním právním předpise stanoveno něco jiného. Ve sféře správního uvážení příslušného správního orgánu tak zůstane jen otázka výměry pokuty.

Sankční ustanovení zvláštního právního předpisu obsahující skutkovou podstatu správního deliktu, jehož subjektem je právnická osoba (skutková podstata správního deliktu právnické osoby), by mělo znít:

VZOR:

§

Správní delikty právnických osob

(1) Právnické osobě, která

a),

se uloží pokuta do 000 Kč.

Má-li být sazba pokuty diferencována ve vztahu k jednotlivým alternativním skutkovým podstatám protiprávního jednání právnické osoby, je třeba sankční ustanovení upravit ve dvou odstavcích takto:

VZOR:

(1) Právnická osoba se dopustí správního deliktu tím, že

a).....,

b).....,

.....

(2) Za správní delikty právnické osoby se uloží pokuta do

a) 000 Kč, jde-li o správní delikt právnické osoby podle odstavce 1 písm. a),

b) 000 Kč, jde-li o správní delikt právnické osoby podle odstavce 1 písm. b),

.....

1.3. Příklad konstrukce skutkové podstaty protiprávního jednání v případech, kdy povinnost, jejíž porušení se sankcionuje, je uložena fyzické i právnické osobě (skutková podstata přestupku a skutková podstata správního deliktu právnické osoby)

Právní povinnost, jejíž porušení zasluhuje sankční postih, může být v některých případech uložena jak osobě fyzické, tak osobě právnické. Porušení této povinnosti každým z těchto subjektů ovšem spadá do zcela odlišných odpovědnostních režimů. Není proto možné jako subjekt této skutkové podstaty uvést fyzickou i právnickou osobu současně.

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

§...

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku a právnická osoba jiného správního deliktu tím, že (např. uvede nesprávné údaje v žádosti...)

(2) Za přestupek nebo jiný správní delikt podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 000 Kč.

Není však ani možné skutkovou podstatu protiprávního jednání právnické osoby vymežit odkazem na skutkovou podstatu přestupku:

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

§...

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že (např. uvede nesprávné údaje v žádosti o zápis).

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 000 Kč.

(3) Dopustí-li se protiprávního jednání uvedeného v odstavci 1 právnická osoba, uloží se jí pokuta podle odstavce 2.

Z uvedeného vyplývá, že v případě, kdy za dodržení jedné a téže povinnosti odpovídá jak fyzická, tak i právnická osoba, je nutné typové znaky správního deliktu stanovit v zákoně jednou jako skutkovou podstatu přestupku, podruhé jako skutkovou podstatu správního deliktu právnické osoby. Teprve po přijetí nového zákona o přestupcích, který upraví i základy odpovědnosti právnických osob za přestupek, bude možné jako subjekt skutkové podstaty přestupku označit jak osobu fyzickou, tak i osobu právnickou, a to s použitím slov „ten, kdo“.

Sankční ustanovení, které obsahuje sankci za porušení povinnosti uložené jak fyzické, tak právnické osobě, by mělo znít:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

Správní delikty

§

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že (např. uvede nesprávné údaje v žádosti o zápis).

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 000 Kč.

§

Právnické osobě, která (např. uvede nesprávné údaje v žádosti o zápis) se uloží pokuta do 000 Kč.

1.4. Příklad konstrukce skutkové podstaty protiprávního jednání, jehož subjektem je subjekt speciální, a tím je fyzická osoba (skutková podstata přestupku)

Příkladem skutkové podstaty protiprávního jednání, jehož subjektem je speciální subjekt, a to pouze fyzická osoba, je zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, který ukládá veliteli námořního plavidla povinnost zajistit bezpečnost přepravovaných osob a posádky. Subjektem této povinnosti může být pouze velitel námořního plavidla, jakožto fyzická osoba. Správnětrestní odpovědnost tohoto speciálního subjektu bude proto upravena jen jako odpovědnost za přešupek. Ve skutkových podstatách nebude třeba speciální subjekty označovat jako fyzické osoby.

Sankční ustanovení zákona č. 61/2000 Sb. obsahující skutkovou podstatu protiprávního jednání (přestupku), za které odpovídá speciální subjekt, jímž může být výlučně fyzická osoba, by mělo znít:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

**§.....
Přestupky**

(1) Velitel námořního plavidla se dopustí přestupku tím, že nezajistí bezpečnost přepravovaných osob a posádky.

(2) Za přešupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 000 Kč.

1.5. Příklad konstrukce skutkové podstaty správního deliktu, jehož subjektem je subjekt speciální, a tím je právnická osoba (skutková podstata jiného správního deliktu)

Ustanovením § 4 zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je finančním institucím uložena povinnost oznamovat ministerstvu podezřelé obchody. Z obsahu zákona vyplývá, že finanční institucí může být jen osoba právnická nebo podnikající fyzická osoba. Správnětrestní odpovědnost uvedeného speciálního subjektu bude proto upravena jen jako odpovědnost za správní delikt právnické osoby. Přitom uvedený speciální subjekt nebude třeba ve skutkové podstatě jako právnickou osobu označovat.

Sankční ustanovení zákona č. 61/1996 Sb., obsahující správní delikty, za které odpovídá finanční instituce, jako speciální subjekt, kterým může být jen právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, by mělo znít:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

**§.....
Správní delikty právnických osob**

Finanční instituci, která nesplní povinnost oznámit ministerstvu podezřelý obchod podle § 4, se uloží pokuta do 000 Kč.

1.6. Příklad konstrukce skutkové podstaty protiprávního jednání v případech, kdy povinnost, jejíž porušení se sankcionuje, je uložena fyzické i právnické osobě, a to jako speciálnímu subjektu (skutková podstata přestupku a skutková podstata jiného správního deliktu)

Podle zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, je vlastník předmětu kulturní hodnoty povinen dovést ve stanovené době zpět předmět kulturní hodnoty vyvezený na dobu určitou stanovenou v osvědčení. Z obsahu

zákona vyplývá, že vlastníkem předmětu kulturní hodnoty může být jak osoba fyzická, tak osoba právnická. Správnětrestní odpovědnost uvedeného speciálního subjektu tak bude třeba upravit jako odpovědnost fyzické osoby za přestupek a současně i jako odpovědnost za správní delikt právnické osoby. Přitom bude třeba ve skutkové podstatě přestupku speciální subjekt označit jako fyzickou osobu a ve skutkové podstatě správního deliktu právnické osoby jako osobu právnickou.

Sankční ustanovení zákona č. 71/1994 Sb., které obsahuje sankci za porušení povinnosti uložené vlastníkovému předmětu kulturní hodnoty jako speciálnímu subjektu, kterým může být jak fyzická, tak právnická osoba, by mělo znít:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

Správní delikty

§.....

(1) Fyzická osoba se jako vlastník předmětu kulturní hodnoty dopustí přestupku tím, že nedoveze ve stanovené době zpět předmět kulturní hodnoty vyvezený na dobu určitou stanovenou v osvědčení.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 000 Kč.

§

Právnické osobě, která jako vlastník předmětu kulturní hodnoty nedoveze ve stanovené době zpět předmět kulturní hodnoty vyvezený na dobu určitou stanovenou v osvědčení, se uloží pokuta do výše 000 Kč.

Ad 2. Pro všechny subjekty typově shodných skutkových podstat správních deliktů stanovit stejně přísný sankční postih.

Do výše uvedených příkladů skutkových podstat přestupků a správních deliktů právnických osob je promítnuta zásada, že fyzickým a právnickým osobám, pokud jsou subjekty typově shodných skutkových podstat správních deliktů, se hrozí stejně přísnou sankcí (pokutou o stejné výši horní hranice sazby). Tato zásada právní úpravy odpovědnosti fyzických a právnických osob je důsledkem ústavní zásady rovnosti před zákonem a rovnosti vlastnictví. Rozdílné sazby pokut za typově shodné útoky proti pořádku ve veřejné správě mají z tohoto hlediska opodstatnění pouze v případě, jestliže nebezpečnost přestupku nebo správního deliktu právnické osoby pro výkon veřejné správy je podstatně zvyšována tím, že právnická nebo fyzická osoba, která je jeho subjektem, musí mít zákonem požadované speciální vlastnosti nebo postavení. (V právní úpravě správního trestání tak lze připustit vyšší sankci za porušení povinnosti stanovené zákonem např. pro podnikatele v zemědělství za to, že poruší povinnost chránit zemědělskou půdu, než za porušení téže povinnosti, která je znakem skutkové podstaty přestupku, jehož subjektem je fyzická osoba v zemědělství nepodnikající.)

Ad 3. Skutkové podstaty přestupků a správních deliktů právnických osob vymezit přesně a určitě konkrétními znaky objektivní stránky.

Účelem právní úpravy správnětrestní odpovědnosti je především trestní postih za porušení povinností, jehož důsledkem může být ztížení nebo znemožnění řádného výkonu státní správy. Znaky objektivní stránky skutkových podstat přestupků a správních deliktů právnických osob zpravidla spočívají ve vymezení povinnosti, jejíž porušení má být sankcionováno. Znakem objektivní stránky přestupku nebo správního deliktu právnické osoby je porušení povinnosti, kterou zvláštní právní předpis stanoví. Tato povinnost musí být uvedena ve skutkové podstatě buď výslovně, např.:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že úmyslně poškodí, zneužije nebo hrubě zneváží státní symbol České republiky.“

nebo alespoň odkazem na ustanovení zákona, v němž je tato povinnost stanovena, např.:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

„Účetní jednotce, která nevede účetnictví úplně a přehledné (§ 8 odst. 1 a 3), se uloží pokuta do výše 000 Kč.“

Nekonkrétní vymezení znaků objektivní stránky, např.:

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

„Přestupku se dopustí ten, kdo poruší povinnosti stanovené v zákoně“,

neodpovídá požadavkům na hmotněprávní úpravu trestní odpovědnosti v právním státě, a proto by se nemělo v zákonech vyskytovat. Příkladem nesprávného vymezení objektivní stránky přestupku je:

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

*„§ 50
(5) Přestupku se dopustí dopravce, který
d) poruší povinnosti stanovené pro přepravu nebezpečných věcí,“.*

Pokud zvláštní právní předpis při vymezení objektivní stránky přestupku nebo správního deliktu právnické osoby odkazuje na podzákonnou úpravu, např. slovy:

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

„Právnické osobě se uloží pokuta, jestliže poruší povinnosti stanovené v právních předpisech vydaných na základě zákona“,

lze pochybovat, zda takové jednání lze s ohledem na zásadu nullum crimen sine lege (není zločin bez zákona) ještě vůbec považovat za správní delikt ve smyslu hmotného práva.

Obdobně lze nahlížet na taková zákonná ustanovení, která předpokládají uložení pokuty za porušení povinnosti uložené rozhodnutím vydaným na základě zákona. Příkladem tu může být třeba § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který zní:

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

„§ 66

(5) Pokutu do výše 1000 000 Kč uloží příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která poruší jinou povinnost stanovenou tímto zákonem nebo povinnost uloženou rozhodnutím na základě tohoto zákona.“

Objektem převážné většiny správních deliktů je formální dodržování pořádku ve veřejné správě. Postihováno je už jen pouhé nedodržení administrativně stanovených povinností, zákazů či příkazů. Z hlediska zásady nullum crimen sine lege je proto velmi důležité, aby povinnosti, zákazy či příkazy, jejichž nedodržení se trestá, byly ve skutkových podstatách správních deliktů vyjádřeny konkrétně, jako typové znaky objektivní stránky, a to buď přímo výslovně (např. ...neinformuje úřad o přijatých opatřeních), nebo s použitím odkazu na zákonné ustanovení, v němž je povinnost stanovena (např. nesplní informační povinnost podle § 4).

Do režimu správnětrestní odpovědnosti lze však zahrnout i postih porušení nebo ohrožení zákonem chráněných společenských vztahů (zájmů), který je jinak doménou trestního práva soudního. V těchto případech objektem správního deliktu není zájem na formálním pořádku ve veřejné správě, ale ochrana před následky způsobené nedodržením stanovených povinností. Porušení povinnosti je jen prostředkem, kterým je vyvolán nežádoucí (sankcionovaný) následek správního deliktu. Pachatel není trestán za to, že poruší povinnost, ale až za to, co porušením povinnosti způsobí, respektive pachatel není trestný, pokud k následku nedojde, byť by jednáním pachatele byla povinnost porušena. Z hlediska zásady nullum crimen sine lege se proto u skutkových podstat přestupků a správních deliktů právnických osob v případě, že podmínkou jejich trestnosti je způsobení následku, neklade na vymezení objektivní stránky skutkové podstaty takový důraz jako v případě, že trestnost správního deliktu je založena jen na porušení povinnosti. Jako příklad pro tento závěr může posloužit trestní zákon. Zatímco u většiny skutkových podstat trestných činů je způsobený následek jako podmínka trestnosti činu vymezen přesně a určitě, např. pomocí výše škody způsobené trestným činem, znak objektivní stránky trestného činu je neurčitý natolik, že pod něj lze podřadit mnoho variant způsobů protiprávního jednání. Z uvedeného lze dovodit, že pokud by změna § 43 zákona č. 114/1995 Sb. byla navržena ve znění:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

„§ 43

*(3) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že
g) porušením pravidel plavebního provozu ohrozí bezpečnost nebo plynulost plavebního provozu nebo způsobí v takovém provozu dopravní nehodu,“*

byla by z hlediska zásady nullum crimen sine lege akceptovatelná.

Pokud by znakem skutkové podstaty přestupku nebo správního deliktu právnické osoby byl i následek způsobený zákonem chráněnému zájmu, z hlediska zásady nullum crimen sine lege by byl akceptovatelný i postih za porušení povinnosti stanovené vykonatelným rozhodnutím vydaným na základě zákona. V takovém případě by skutková podstata mohla např. znít:

SPRÁVNÝ PŘÍKLAD:

„Právnícké osobě, která ohrozila bezpečnost přepravy nebezpečného materiálu tím, že porušila povinnost uloženou rozhodnutím Úřadu vydaným na základě tohoto zákona, se uloží pokuta do 000 Kč.“

Na druhé straně nelze za přestupek nebo správní delikt právnické osoby ve smyslu hmotného práva považovat jednání, které spočívá v neuposlechnutí příkazu, pokynu nebo se jím ztěžuje výkon kontrolní a dozorové činnosti, např. přestupkem není jednání toho, kdo neposkytne součinnost při kontrole prováděné orgánem státního dozoru nebo nesplní povinnost uloženou orgánem státního dozoru. V těchto případech se jedná o ztěžování výkonu pravomoci postižitelné pořádkovou pokutou. Nejde-li o jednání ohrožující průběh správního řízení, které je postižitelné pořádkovou pokutou podle § 45 správního řádu (do 200 Kč), nebo o jednání ohrožující průběh výkonu státní kontroly, které je postižitelné pořádkovou pokutou podle § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (do 50 000 Kč), je třeba podmínky pro uložení pořádkové pokuty včetně přiměřené sankce stanovit v sankčním ustanovení zvláštního právního předpisu.

Splnění vykonatelného rozhodnutí, jímž byla ve správním řízení uložena povinnost odstranit ve stanovené lhůtě protiprávní stav, popřípadě uložena jiná obdobná povinnost, lze vymoci opakovaným ukládáním pokut podle § 79 odst. 3 správního řádu v celkové výši do 500 Kč, pokud jde o fyzickou osobu, nebo do 20 000 Kč, pokud jde o právnickou osobu. Zvláštní právní předpis však může v sankčním ustanovení výši pokut ukládaných za účelem vymáhání nepeněžitého plnění stanovit jinak.

Ad. 4. Ve skutkových podstatách správních deliktů právnických osob neuvádět zavinění jako znak subjektivní stránky a naopak uvádět tzv. liberační důvody.

Na rozdíl od právní úpravy odpovědnosti fyzických osob za přestupek, právní konstrukce zavinění právnické osoby a podnikající fyzické osoby není v zákoně obecně stanovena. Proto při uplatňování odpovědnosti právnické osoby nelze relevantně právně zkoumat, zda jednání, kterým byla porušena povinnost, bylo právnickou osobou zaviněno. Z tohoto důvodu také znaky subjektivní stránky (úmysl, nebo nedbalost) ve skutkových podstatách správních deliktů, za které odpovídá právnická osoba, chybí. Právnická osoba tak za správní delikt, jímž byla porušena povinnost, zákaz nebo příkaz, odpovídá bez ohledu na to, zda takové jednání bylo zaviněno, či nikoli. Považuje se za vhodné, alespoň částečně tuto bezbřehou (tzv. absolutní) odpovědnost právnických osob omezit, a to s použitím právní úpravy tzv. liberačních důvodů. Konkrétně takto:

VZOR:

„Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila.“

Lze si jen těžko představit rozsah zvláštní právní úpravy, kterou by bylo třeba do zvláštních právních předpisů zapracovat, pokud by ve skutkové podstatě správního deliktu právnické osoby mělo být stanoveno úmyslné zavinění právnickou osobou nebo i zavinění z nedbalosti. Příkladem takového nepřijatelného vymezení subjektivní stránky protiprávního jednání právnické může být např. ustanovení, které zní:

CHYBNÝ PŘÍKLAD:

„§ 26

(1) *Právnícké osobě, která*
a) *v žádosti o zápis do registru úmyslně uvede nepravdivé údaje, ...*“.

Zavinění jako znak subjektivní stránky správního deliktu právnické osoby však může v některých případech vyplývat z ostatních znaků skutkové podstaty. Typickým příkladem může být použití slova „zneužije“ jako znaku objektivní stránky správního deliktu právnické osoby. Jelikož řešení otázky odpovědnosti za zaviněné jednání pomocí analogie předpisů práva soukromého (občanský zákoník v § 20 stanoví, kdo může za právnickou osobu činit právní úkony a v § 420 odst. 2 odpovídá na otázku, kdy škoda způsobená fyzickou osobou se považuje za škodu způsobenou právnickou osobou) je přinejmenším sporné, je přepracování právní úpravy pro případ, kdy z obsahu sankčního ustanovení správního deliktu právnické osoby vyplývá zavinění, nevyhnutelné. V těchto případech se proto považuje za nutné vyjádřit objektivní stránku správního deliktu právnické osoby tak, aby neobsahovala výrazy, které implikují zavinění (např. zneužije, záměrně, nepravdivě...atd.).

Ad 5. Stanovit, že podle ustanovení o odpovědnosti právnických osob za správní delikt, jehož znaky jsou uvedeny v sankčním ustanovení zvláštního právního předpisu, se posoudí i odpovědnost podnikající fyzické osoby.

Z hlediska právní regulace podnikatelské činnosti z důvodů ochrany veřejného zájmu není tolik podstatné, zda podnikatelskou činnost vykonávají právnické osoby, nebo fyzické osoby jako podnikající fyzické osoby, a proto ani není důvod, aby odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za porušení právních povinností stanovených normami správního práva neměla shodný režim. Ve zvláštním právním předpise lze tento záměr vyjádřit takto:

„Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby^{x)} nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.“

x) § 2 odst. 2 obchodního zákoníku“

Ad 6. Zvýšení sazby pokuty za opakované porušení povinnosti je přípustné, jen pokud jsou současně vymezeny podmínky opakovaného porušení povinností a současně určen orgán veřejné správy (zpravidla ministerstvo), který povede evidenci projednaných správních deliktů a upraven způsob vedení této evidence.

V daném případě jde o to, aby kompetence správního orgánu rozhodnout v mezích zvýšené sazby pokuty byla v souladu se zásadou právní jistoty a rovnosti před zákonem, jakož i v souladu s ochranou osobních údajů. Zásadě rovnosti před zákonem při postihování recidivy ve správním právu trestním lze vyhovět jedině při současné existenci adekvátní evidence osob, jimž byla pravomocným rozhodnutím uložena sankce za správní delikt, v opačném případě (tzn. při neexistenci takové evidence) se postih opakovaného porušení povinnosti, za kterou již byla sankce uložena, stává do značné míry nahodilým, a to zejména

při širším uplatnění zásady dekoncentrace ve veřejné správě, kdy ukládání sankcí v první instanci je v působnosti místních orgánů veřejné správy. Vedení takové evidence bez relevantního zákonného podkladu pak zřejmě naráží na limity plynoucí z čl. 10 odst. 3 Listiny základních práva svobod, jakož i na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Opakované porušení povinností jako okolnost podmiňující použití vyšší sazby pokuty lze do navržené právní úpravy promítnout např. takto:

VZOR:

„O opakované porušení povinnosti jde tehdy, pokud ode dne, kdy k porušení těžké povinnosti došlo, neuplynul 1 rok.“

Z výše uvedeného hmotněprávního vymezení recidivy vyplývají nároky na dodržení procesních náležitostí rozhodnutí o správním deliktu, zejména jeho výrokové části. Pro přičtení recidivy k tíži pachatele a uplatnění vyšší sazby pokuty bude rozhodné, zda konkrétní skutkové okolnosti opakujících se protiprávních útoků jsou podřaditelné pod stejné typové znaky objektivní stránky správního deliktu. Shoda či neshoda v zákonných ustanoveních, v nichž jsou znaky objektivní stránky správního deliktu obsaženy, tak není pro posouzení recidivy relevantní.

Pokud jde o způsob vedení evidence osob uznaných vinnými ze spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu, je třeba, aby předkladatel návrhu zákona projednal právní úpravu s věcnými gestory právní úpravy pro ochranu osobních údajů a informační a komunikační technologie.

Ad 7. Upravit hmotně právní instituty nezbytné pro posouzení odpovědnosti právnické osoby, stanovit příslušnost správního úřadu k projednání správního deliktu právnické osoby a eventuálně i přestupku fyzické osoby, stanovit příslušnost k vybírání a vymáhání uložených pokut a stanovit rozpočtové určení příjmů plynoucích z uložených pokut.

Odpovědnost fyzických osob za přestupek se posoudí a řízení o přestupku se provede podle zákona č. 200/1990 Sb., v němž je potřebná obecná hmotně právní i procesně právní úprava přestupků obsažena. Použití zákona č. 200/1990 Sb. na skutkové podstaty přestupků vymezené v sankčních ustanoveních zvláštních právních předpisů není třeba v těchto zvláštních právních předpisech výslovně uvádět, neboť vyplývá přímo z § 2 zákona č. 200/1990 Sb., v němž se stanoví, že přestupkem je zaviněné jednání, které je za přestupek výslovně označeno v zákoně č. 200/1990 Sb. nebo v jiném zákoně (jiným zákonem lze rozumět též sankční ustanovení zvláštního právního předpisu). Definice přestupku, kterou je vymezen vztah obecné právní úpravy (základy odpovědnosti, sankce, jejich ukládání atd.) a zvláštní právní úpravy ve zvláštních právních předpisech (především typových znaků protiprávnosti), je v připravovaném zákoně o přestupcích obdobná, a proto by ani po přijetí nového zákona o přestupcích nebylo v sankčních ustanoveních zvláštních právních předpisů třeba výslovného ustanovení o tom, že na přestupky se vztahuje zákon o přestupcích jako zvláštní právní předpis.

Na odpovědnost právnických osob nelze ovšem obecnou právní úpravu podle zákona č. 200/1990 Sb. vztahovat. Je proto nutné právní úpravu základů odpovědnosti právnických osob a ukládání sankcí zapracovat do sankčních ustanovení zvláštních právních předpisů. Při tom je ovšem třeba přihlídnout k tomu, že účelem zvláštních právních předpisů je především

právní regulace výkonu veřejné správy na jednotlivých jejích úsecích, a proto jejich obsah nelze zatěžovat podrobnou úpravou odpovědnostních institutů. Z tohoto důvodu se obvykle stanoví jen ty z nich, které jsou k uplatnění odpovědnosti zcela nezbytné. Z hmotně právních podmínek odpovědnosti se považuje za nezbytné upravit zánik odpovědnosti právnické osoby a zásady pro ukládání sankcí. Projednat správní delikt právnické osoby lze s použitím obecné procesně právní úpravy řízení před správními orgány obsažené ve správním řádu. Působnost tohoto zákona na řízení o správních deliktech právnických osob lze rovněž dovodit z právní úpravy v něm obsažené, a není proto nutné odkazovat na správní řád v sankčním ustanovení zvláštního právního předpisu. Výjimkou jsou správní delikty, jejichž projednávání je součástí samostatné působnosti územních samosprávních celků, neboť stávající správní řád se vztahuje jen na výkon státní správy a jeho aplikaci na správní řízení v oblasti samostatné působnosti je třeba v zákoně explicitně vyjádřit (dnes např. § 147 odst. 1 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Stávající správní řád jako obecný procesní předpis pro oblast státní správy nestanoví specifika sankčního řízení, která proto musí být upravena v sankčním ustanovení zvláštního právního předpisu. Jedná se přinejmenším o příslušnost správního orgánu k projednání správního deliktu právnické osoby včetně příslušnosti k vybírání a vymáhání pokut a rozpočtové určení příjmu z uložených pokut. Přitom se považuje za vhodné tuto zvláštní právní úpravu platnou pro řízení o správních deliktech právnických osob vztáhnout i na projednání přestupků, a to i jako eventuální odchylku od obecné právní úpravy přestupků, neboť je jistě prospěšné, aby přestupky a jiné správní delikty vyskytující se na jednom a totéž úseku veřejné správy spadaly do působnosti jednoho a téhož orgánu.

Obecná ustanovení o odpovědnosti za přestupky (popř. odchylky od obecné právní úpravy) a jiné správní delikty bude nejlepší zpracovat do samostatného paragrafu, např. takto:

VZOR:

§

Společná ustanovení

(1) Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

(2) Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

(3) Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do (...) let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do (...) let ode dne, kdy byl spáchán.

(4) Správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednává (.....)

(5) Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby ^{x1)} nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

(6) Pokuty vybírá a vymáhá místně příslušný územní finanční úřad. Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu

nebo alternativně

(6) Pokuty vybírá a vymáhá orgán, který je uložil. Příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost orgánu, který pokutu uložil.

(7) Při vybírání a vymáhání uložených pokut se postupuje podle zvláštního právního předpisu.^{x2)}

x1) § 2 odst. 2 obchodního zákoníku.

x2) Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů