

Obecně o odpovědnosti ve finančním právu

Definice a systematizace odpovědnosti ve finančním právu

Shora zmíněnou odpovědnost jakožto hmotně právní institut pochopitelně nalezneme i v právu finančním, kde ji lze definovat jako **uplatnění nepříznivých následků stanovených finančně právními normami vůči tomu, kdo porušil povinnost vyplývající z norem finančního práva**, resp. vůči tomu, kdo narušil společenské vztahy regulované finančním právem¹.

Obecně lze říci, že odpovědnost ve finančním právu je problematikou velmi rozsáhlou, která se dotýká značného množství právních předpisů různé právní síly, aniž by byla blíže utříděna nebo systematizována. Obdobně jako ve správním právu plní právní odpovědnost také zde své tradiční funkce – signalizační, dozorovou, ochrannou, preventivní (resp. preventivně výchovnou), reparační, satisfakční a represivní².

Vzhledem k tomu, že ochranu zájmům chráněným normami finančního práva poskytují i jiná právní odvětví, je na místě zde také rozlišovat (užší) finančně právní odpovědnost a odpovědnost za porušení norem finančního práva, která v sobě dále může zahrnovat například odpovědnost správně právní či dokonce trestně právní.³ Vztah obou výše uvedených odpovědností lze ilustrovat následujícím schématem:

¹ V souladu s teorií práva lze ovšem také ve finančním právu rozlišovat odpovědnost chápanou jako institut finančního práva podle výše uvedené definice (tedy jako jednotu deliktu a sankce) a odpovědnost jako specifický finančně právní vztah podle již výše zmíněného retrospektivního chápání odpovědnosti.

² srovnej Průcha, P.: Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku správních přestupků. Brno, UJEP, 1988, str. 21 a násl.

³ Blíže k této otázce ve správním právu viz Průcha, P.: Správní právo (obecná část), 4. doplněné a opravené vydání. Brno, MU, 2001, str. 240 a násl.

právní regulace se subjekty tohoto vztahu nacházejí v nerovném postavení. Subjekty odpovědnostního vztahu jsou pachatel daného deliktu (označovaný též jako narušitel nebo odpovědná osoba) na straně jedné a subjektu „nadřazený orgán“ na straně druhé. Objektem odpovědnostního vztahu ve finančním právu jsou společenské zájmy a hodnoty, které jsou chráněny finančně právními normami. Konečně obsah odpovědnostního vztahu tvoří práva a povinnosti jeho subjektů, přičemž základní povinnost pachatele finančně právního deliktu strpět sankci může být chápána jako tzv. odpovědnostní vztah v užším slova smyslu.

Finanční právo trestní jako subsystém finančního práva

V normativní rovině se ve finančním právu (podobně jako v právu správním) projevuje přítomnost odpovědnostních institutů v možnosti vyčlenit z materie finančního práva určitou část norem, jejichž úkolem je definovat finančně právní odpovědnost a její podmínky, právní následky (sankce), procesní postupy při realizaci této odpovědnosti a též vlastní instituce, které se touto realizací zabývají, včetně jejich vzájemných vazeb.

Ve finančním právu tak lze analogicky ke správnímu právu trestnímu dle věcné sourodosti definovat tzv. **finanční právo trestní** jako soubor norem povahy hmotně právní, procesní a organizační,⁶ který tvoří subsystém finančního práva a který zahrnuje:

- právní úpravu podmínek a následků odpovědnosti za finanční delikty,
- úpravu postavení práv a povinností a procesního postupu v řízení o porušení či ohrožení primární povinnosti a
- úpravu organizace, postavení, pravomoci a působnosti orgánů provádějících dané řízení⁷.

⁶ srovnej Průcha, P.: Správní právo (obecná část), 4. doplněné a opravené vydání. Brno, MU, 2001, str. 238 a násl.

⁷ V souvislosti se shora podanou definicí se mohou vyskytnout názory ztotožňující finanční právo trestní se správním právem trestním. Tyto dvě disciplíny však nelze ztotožňovat především s ohledem na skutečnost, že dnes je již finanční právo konstituováno a chápáno jako samostatné odvětví práva. Jestliže tedy existuje finanční právo jako takové, pak lze nepochybně z jeho trestních norem konstituovat finanční právo trestní jako specifické subodvětví finančního práva.

Pojem „finanční právo trestní“ by mohl svádět k představě, že se jedná o samostatné odvětví českého právního řádu. Ovšem není tomu tak, neboť finanční právo trestní nesplňuje všechna požadovaná odvětvotvorná kritéria. Finanční právo trestní je „pouze“ **specifickým subsystémem (subodvětvím) finančního práva, jehož normy a základní instituty prostupují celým finančním právem.** Z objektivního hlediska tedy finanční právo trestní představuje soubor norem ochranného charakteru, které jsou účelově zaměřeny na vymezení předpokladů a následků finančně právní odpovědnosti⁸ a které v souladu s negativním pojetím právní odpovědnosti nastupují v okamžiku porušení finančně právních norem.

Jak již bylo uvedeno výše, finanční právo trestní je roztříštěné v řadě právních předpisů. Tato okolnost je činí poněkud nepřehledným a těžko popsatelným. Určitou naději na zpřehlednění stávající situace skýtá pohled do zahraničí⁹. V našich podmínkách pak mohou vodítko při studiu finančního práva trestního (resp. finančně právní odpovědnosti) tvořit určité společné rysy, které lze nalézt v jednotlivých subodvětvích fiskální i nefiskální části finančního práva¹⁰.

Základní zásady finančního práva trestního

Finanční právo trestní je podobně jako správní právo trestní (a samotné trestní právo) ovlivňováno principy, na jejichž základě lze konstruovat určité obecně platné zásady¹¹. Stěžejní zásadou finančního práva trestního, která platí

Na druhou stranu není možné zcela opomenout skutečnost, že podobný poměrně úzký vztah jaký má samotné finanční právo k právu správnímu, ze kterého se před relativně nedávnou dobou vyčlenilo, má též nevyhnutelně i finanční právo trestní ke správnímu právu trestnímu. Vymezení pomyslné hranice mezi těmito výšečmi práva proto může být velice obtížné, protože lze nalézt případy, kdy dochází k prolínání některých právních institutů. Jedná se například o problematiku přestupků podle zákona č. 218/2000 Sb., Celní zákon (k tomu blíže viz Pařízková, I.: Odpovědnost v celním a devizovém právu, Právo a podnikání 7-8/2001, str. 7 a násl.) nebo o přestupky na úseku financí a měny podle § 27 zákona č. 200/1990 o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). V této souvislosti však není možné přehlédnout, že finanční právo trestní má celou řadu vlastních odpovědnostních institutů, které správní právo trestní nezná.

⁸ viz Mrkývka, P.: Finanční právo v právním řádu – několik poznámek, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2002, str. 149

⁹ V zahraničí se lze setkat i se samostatnou kodifikovanou úpravou finančního práva trestního – srovnej např. Prusak, F.: Prawo i postepowanie karne skarbowe, 2. wydanie rozszerzone i zaktualizowane. Warszawa, C.H. Beck, 2002

¹⁰ ke konkrétní podobě odpovědnosti v subsystémech finančního práva viz výklad obsažený v jednotlivých kapitolách

¹¹ Tyto sice nenalezneme v platném právu nikde výslovně stanoveny, lze je však dovozovat např.

pro právní řád jako celek, je **zásada zákonnosti** vyjádřená v článku 2 odst. 2 Listiny.¹² Tato zásada se pak dále odráží v zásadách nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege, neboli v našem případě „žádný finančně právní delikt a žádný trest bez zákona“. Dle citované zásady může být za delikt ve finančním právu trestním označeno pouze takové protiprávní jednání, které je podřaditelné pod některou konkrétní zákonem stanovenou skutkovou podstatu, a ukládány jen takové druhy sankcí, které jsou stanoveny zákonem a pouze v jeho mezích. V této souvislosti je některými autory¹³ rovněž zmiňován požadavek komplexní ucelené úpravy základů odpovědnosti, dále např. požadavek na jasné, srozumitelné a určité vyjádření skutkových podstat nebo též požadavek na uzavřený výčet sankcí. Již na první pohled je přitom zřejmé, že všem těmto požadavkům nemůže naše roztržitá úprava finančního práva trestního vyhovět. Zde je však třeba si položit otázku, zda výše uvedené požadavky nelze spíše než jako právní zásady označit za oprávněné požadavky na kvalitu tvorby právních předpisů.

Zásadu zákonnosti, jak již bylo uvedeno výše, lze označit za nejvýznamnější zásadu finančního práva trestního. Ačkoliv je její postavení nezastupitelné, můžeme ve finančním právu trestním nalézt i další zásady, bez nichž by řádné uplatnění finančně právní odpovědnosti bylo velmi obtížné, ne-li přímo nemožné. Dalšími zásadami, kterými je finanční právo trestní ovládáno, jsou zejména zásada ekonomie, zásada prevence, dále pak zákaz retroaktivity přísnějšího zákona a zákaz analogie *in malam partem*.

O **zásadě ekonomie** by se dalo říci, že do jisté míry může stát v opozici k zásadě zákonnosti. Jejich vztah však musí být vždy natolik vyvážený, aby při minimalizaci procesních nákladů během pokud možno rychlého a efektivního procesu k nerespektování zásady zákonnosti nedocházelo. Konkrétní projevy zásady ekonomie můžeme ve finančně právních normách nalézt například tam, kde zákonodárce stanoví, že sankce peněžité povahy nepřesahující určitou

ze společného přirozenoprávního základu právního řádu.

¹² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen Listina základních práv a svobod“)

¹³ srovnej Prášková, H.: Správní delikty právnických osob. Praha, AUCI, 1995, str. 25

minimální výši nebudou ukládány nebo vymáhány¹⁴. Za projev zásady ekonomie lze ale považovat i další instituty, které snižují finanční a časovou náročnost zmíněného procesu¹⁵.

Zásada prevence úzce souvisí s funkcemi odpovědnosti ve finančním právu. Vedle odstranění nežádoucího stavu vzniklého porušením zákonem chráněného zájmu, je cílem finančně právní odpovědnosti též zamezení jeho dalšího opakování. Působení norem finančního práva trestního lze proto spatřovat i v rovině preventivní (resp. preventivně výchovné), a to nejen ve směru k narušiteli finančně právního vztahu, ale i k ostatním subjektům finančního práva tak, aby k dalším nežádoucím zásahům do finančně právních vztahů docházelo co nejméně. Nemalou motivací k tomu, aby chování subjektů finančního práva bylo v souladu se zákonem, je pro mnohé z nich zákony stanovený katalog sankcí. Nemělo by se však jednat o jediný důvod pro dodržování norem finančního práva, protože takové pojetí by bez dalšího vedlo k příliš zúženému pohledu na danou problematiku. Motivace totiž může být představována nejen vhodně upravenými sankcemi, ale výraznou roli zde sehrává i řadou faktorů ovlivňovaná úroveň právního vědomí a v neposlední řadě též celková atmosféra a ekonomická situace ve společnosti. Z pohledu legislativy by proto mělo docházet k takovým krokům, které povedou ke zpřehlednění a usnadnění orientace v povinnostech, které jsou subjektům předpisy finančního práva ukládány¹⁶. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že zásada prevence nalézá své uplatnění nejen v rovině *de lege applicata*, ale i při přípravě a tvorbě finančně právních předpisů.

¹⁴ viz např. § 63 odst. 6 a 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dále § 44 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech nebo § 22 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních celků

¹⁵ viz např. § 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“)

¹⁶ V této souvislosti též nelze opomenout roli příslušných orgánů exekutivy při poskytování potřebné součinnosti.

Finančně právní delikty

V obecné rovině lze říci, že delikt je základem odpovědnosti, neboť právě jeho prostřednictvím dochází k realizaci právní odpovědnosti. Všeobecně platnou a aplikovatelnou legální definici tohoto pojmu bychom však v našem právním řádu hledali marně. Lze se sice pokusit obrátit na jurisprudenci, nicméně ani tímto způsobem získaná definice deliktu jako „zaviněného porušení práva (právní povinnosti), jehož znaky jsou uvedeny v zákoně“¹⁷, není bez dalšího vhodná. V řadě případů typických právě pro finanční právo trestní totiž vzniká odpovědnostní právní vztah bez ohledu na zavinění. Z tohoto důvodu lze pro potřeby finančního práva popsat delikt jako svým způsobem kvalifikované protiprávní jednání subjektů finančního práva, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které je příslušným orgánem v daném řízení ukládána sankce.

Ze shora podané definice lze dále vyvozovat **formální stránku** deliktu, tj. nutnost, aby znaky deliktu byly stanoveny zákonem. Společenská nebezpečnost (resp. „škodlivost“) činu pak tvoří tzv. **materiální stránku** deliktu. Na rozdíl od trestního práva finanční právo trestní nerozlišuje jednotlivé stupně společenské nebezpečnosti, ale zásadně považuje již vlastní porušení chráněné finančně právní normy za natolik nebezpečné, že je možné je označit za finančně právní delikt, aniž by musela být obligatorně vyžadována škoda či získán nelegální prospěch. Posouzení společenské nebezpečnosti je pak významné především pro určení, zda se při konkrétním porušení norem finančního práva jedná „pouze“ o finančně právní delikt nebo zda je dána taková míra společenské nebezpečnosti, aby se mohlo jednat o trestný čin. V případě finančně právních deliktů se tedy lze s posouzením společenské nebezpečnosti setkat při rozhodování příslušných orgánů o výši ukládané sankce v případech, kdy zákon dává v této otázce prostor pro jejich uvážení (nikoliv však při posuzování, zda je míra společenské nebezpečnosti dostačující pro označení daného jednání za delikt, jak je tomu u práva trestního).

¹⁷ srovnej Harvánek, J. a kol.: Právní teorie. Brno, IURIDICA BRUNENSIA, 1998, str. 212 a násl.

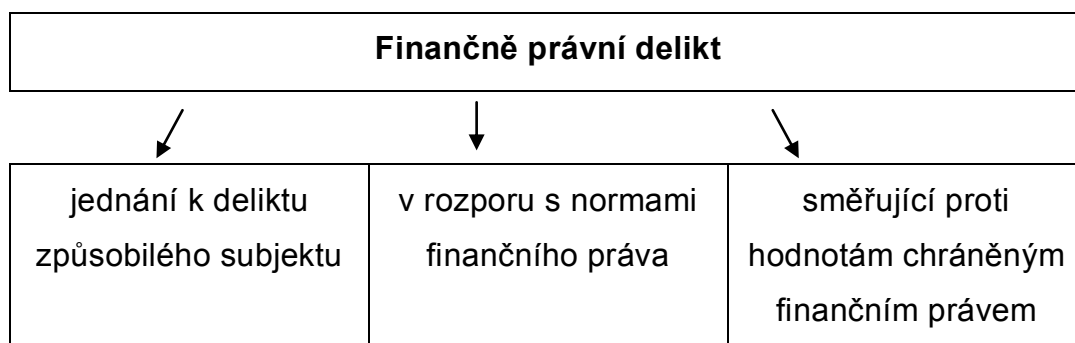


Schéma C: Finančně právní delikt

Z definice deliktu tak, jak byla uvedena výše, lze dovozovat určité obecné pojmové znaky deliktu, kterými jsou jednání, protiprávnost tohoto jednání, trestnost a odpovědná osoba. Je třeba poznamenat, že u deliktů v jiných právních odvětvích lze vysledovat i další znaky (jedná se např. o problematiku zavinění), které však pro finanční právo trestní nejsou typické. Skutečnost, že výše uvedené znaky deliktu jsou stanoveny zákonem, vyjadřuje odraz zásady zákonnosti a právní jistoty.

Delikt se skládá se čtyř základních prvků (objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky), které jsou dále charakterizovány svými obligatorními a fakultativními znaky¹⁸. Tyto současně tvoří i znaky, kterými lze specifikovat skutkovou podstatu - souhrn uvedených znaků tvoří konkrétní skutkovou podstatu, jejíž posouzení je nezbytné pro rozhodnutí, zda lze dané jednání skutečně označit za delikt. Skutková podstata je tedy určitým „právním modelem protiprávního chování“, pod který je podřazován konkrétní skutkový děj.

Objekt deliktu

Objektem deliktu jsou společenské zájmy chráněné zákonem, přičemž v případě finančně právního deliktu se jedná o společenské zájmy a hodnoty, které jsou chráněny normami finančního práva. Takto obecně vymezený delikt je dále specifikován jednotlivými skutkovými podstatami, přičemž každá skutková podstata vymezuje určitý zájem (či okruh zájmů), k jejichž ochraně je dané ustanovení určeno - zde hovoříme o objektu individuálním. Za konkrétní objekt lze pak označit

¹⁸ Např. u objektivní stránky se jedná o protiprávní jednání, následek a kauzální nexus.

jednotlivý zájem, který byl dotčen konkrétním finančně právním deliktem. Objekt jako zákonem chráněný zájem však není možné zaměňovat s předmětem postiženým následkem protiprávního jednání. Například podle § 43 odst. 2 písm. b) trestního zákona¹⁹ je jako individuální objekt chráněn zájem státu na obchodování pouze se zbožím (tedy s výrobky z drahých kovů) řádně označeným ryzostním číslem. V případě, že někdo bude obchodovat s neoznačeným zbožím, bude právě ono zboží předmětem deliktu, zatímco ze zájmu státu na obchodování s řádně označeným zbožím se stane zájem konkrétní.

Objektivní stránka

Dalším důležitým prvkem deliktu je objektivní stránka. Obligatorní znaky objektivní stránky tvoří protiprávní jednání, škodlivý následek a příčinná souvislost mezi jednáním a následkem (tzv. kauzální nexus). Mezi fakultativní znaky objektivní stránky lze zařadit místo, čas a okolnosti protiprávního jednání. Pokud jsou tyto fakultativní znaky v zákoně výslovně stanoveny²⁰, stávají se obligatorními a jsou tak jednou z podmínek pro naplnění skutkové podstaty deliktu.

Protiprávní jednání je právní skutečností, zakládající odpovědnostní právní vztahy. Pokud protiprávní jednání spočívá v aktivním jednání, hovoříme o deliktu komisivním. Naproti tomu omisivní delikt lze vymezit jako opomenutí (tj. pachatel je nečinný v případech, kdy mu právní norma stanoví povinnost jednat). Lze se také setkat s případy, kdy protiprávní ujednání (ač jinak naplňuje znaky skutkové podstaty) nebude považováno za škodlivé nebo bude vyloučena jeho protiprávnost - v normách finančního práva trestního to umožňují okolnosti způsobující zánik trestnosti. Mezi tyto okolnosti, které nastávají až po spáchání deliktu, často patří běh času²¹ a dále smrt či zánik pachatele. Pokud zákonem předvídaná skutečnost nastane až po právní moci rozhodnutí o deliktu, jde o zánik práva na výkon sankce²².

¹⁹ zákona č. 539/1992 Sb. o trestní odpovědnosti a zkoušení drahých kovů (trestní zákon)

²⁰ ve finančním právu trestním srovnej např. § 32 zákona č. 219/1995 Sb., devizového zákona (dále jen „devizový zákon“)

²¹ viz např. § 46 zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance nebo § 44 odst. 2 zákona č. 539/1992 Sb. o trestní odpovědnosti a zkoušení drahých kovů (trestní zákon)

²² Právo na výkon trestu zaniká rovněž výkonem trestu, propadnutím věci apod.

V pořadí druhým znakem objektivní stránky je (škodlivý) **následek**. V případě odpovědnosti ve finančním právu je za následek protiprávního jednání považováno samotné porušení povinnosti, nikoliv až případná škoda. Při naplnění potřebných znaků může být tedy dané jednání posuzováno jako finančně právní delikt i v případě, že ke škodě nedošlo.

Poslední znak objektivní stránky deliktu tvoří **kauzální nexus** neboli příčinná souvislost. Kauzálním nexem je třeba rozumět příčinný vztah mezi protiprávním jednáním a jeho následkem. Za příčinu však může být považováno jen takové jednání, které způsobilo konkrétní předmětný následek.

Subjekt

Subjektem deliktu (označovaným zpravidla jako pachatel, narušitel apod.) se může obecně stát právnická i fyzická osoba. Jednotlivé druhy deliktů se však od sebe odlišují mj. tím, že mohou být spáchány buď jakoukoliv fyzickou či právnickou osobou, nebo je okruh jejich subjektů vymezen úžeji. Na základě tohoto kritéria lze hovořit o klasifikaci deliktů na delikty fyzických a právnických osob a na delikty, jejichž subjektem mohou být jen fyzické či jen právnické osoby. Ani uvedené členění deliktů však není pro potřeby finančního práva trestního vyčerpávající, protože lze dále rozlišovat subjekty obecné a speciální. Subjektů, které se vyznačují specifickými vlastnostmi, se přitom v jednotlivých subodvětvích finančního práva nachází celá řada, proto je nezbytné věnovat této otázce při posuzování konkrétních deliktů odpovídající pozornost.

U fyzických osob jako subjektů finančního práva je na tomto místě třeba zmínit, že v rámci jejich subjektivity se rozlišuje nejen způsobilost být nositelem práv a povinností, způsobilost svým jednáním práv a povinností nabývat a procesní způsobilost, ale také pro finanční právo trestní významná způsobilost deliktní. Touto deliktní způsobilostí se rozumí schopnost fyzické osoby jednat protiprávně a nést za své protiprávní jednání nepříznivé následky. Právnickou osobu lze naopak charakterizovat jako subjekt, který je od svého vzniku nadán tzv. „komplexní právní subjektivitou“, která v sobě již zahrnuje deliktní způsobilost subjektu (tedy schopnost právnické osoby jednat během své existence v rozporu s právem a strpět za toto své jednání stanovenou sankci).

Subjektivní stránka

Posledním ze čtyř prvků deliktu je subjektivní stránka. V obecné rovině lze říci, že subjektivní stránka je představována zejména zaviněním²³. Zavinění (ať už vědomé či nevědomé) je však třeba považovat za znak fakultativní²⁴, který se stává neopomenutelným pouze tehdy, požaduje-li jej zákon. Pro finanční právo trestní je však charakteristické, že zavinění u finančně právních deliktů vyžadováno není, což koresponduje s pojetím finančně právní odpovědnosti jako **odpovědnosti objektivní**, tedy odpovědnosti bez ohledu na zavinění.

Sankce

Finančně právní odpovědnost spočívá v povinnosti subjektu (pachatele) snášet nepříznivé následky svého protiprávního jednání stanovené v normách finančního práva, kterými jsou sankce²⁵. Sankce ve finančním právu trestním lze tedy označit za **projev finančně právní odpovědnosti**. Účelem sankcí přitom není jen odstranění nežádoucího stavu vzniklého porušením finančně právní povinnosti, ale například také zabránění jeho opakování.

Druhy sankcí

Finanční právo trestní disponuje poměrně širokým katalogem sankcí²⁶. Vzhledem k tomu, že druhy sankcí, které lze v jednotlivých subodvětvích finančního práva uložit, se liší, není na tomto místě možné a ani účelné uvádět jejich plný taxativní výčet²⁷. Při rozhodování, jakou sankci za daný delikt uložit, je třeba vycházet vždy z konkrétního výčtu sankcí, který je uveden v příslušném finančně právním předpise.

²³ Pojem zavinění je přitom v obecné mluvě často nesprávně zaměňován za vinu, která je však pojmem širším – k tomu viz např. Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva. 3. vydání. Linde, Praha, 2002, 2. díl, str.160.

²⁴ viz Prášková, H.: Správní delikty právnických osob. AUCI, Praha, 1995, str. 42

²⁵ v obecné rovině k pojmu sankce srovnej též Madar, Z. a kol.. Slovník českého práva. 3. vydání. Linde, Praha, 2002, 2. díl, str.130 a násl.

²⁶ Existenci různých typů sankcí lze označit za jeden z charakteristických rysů finančního práva. K tomu srovnej např. Kosikowski, C.: Prawo finansowe. Cześć ogólna. ABC, Warszawa, 2003, str. 275

²⁷ k podrobnému výkladu viz další kapitoly této práce

V obecné rovině lze ve finančním právu trestním za charakteristické označit sankce majetkové povahy (typicky se jedná např. o pokuty), se kterými se můžeme setkat ve všech subodvětvích finančního práva²⁸. Má-li zde být dále uveden alespoň příkladný nástin dalších finančně právních sankcí, pak lze např. v rozpočtovém právu hovořit o možnosti ukládání odvodů a penále, resp. v oblasti státních fondů o vrácení prostředků čerpaných v rozporu s podmínkami nebo účelem, na který byly poskytnuty. Pro berní právo je specifická úprava sankcí obsažena v zákoně o správě daní a poplatků, podle kterého mj. může za splnění zákonem předepsaných podmínek dojít k pozastavení činnosti daňového subjektu nebo ke zvýšení daně. U celních deliktů²⁹ připadá kromě pokuty (resp. spolu s ní) v úvahu také propadnutí zboží. V rámci subodvětví nefiskální části finančního práva lze udělit například různá opatření k nápravě, dále je možno za porušení některých právních povinností daným subjektům omezit, pozastavit či odejmout oprávnění k podnikání nebo na jejich náklady nařídit mimořádný audit.

Efektivnost a přiměřenost sankcí

Při ukládání sankcí je třeba brát ohled zejména (ovšem nejen) na jejich efektivnost. Sankce vždy představuje určitou újmu pro pachatele, která podle typu spáchaného deliktu může být i újmou poměrně citelnou, nemělo by se však pokud možno jednat o sankci „zničující“. V souvislosti s těmito úvahami se zde jeví jako vhodné poukázat na kritéria pro ukládání pokut, která před relativně nedávnou dobou formuloval Ústavní soud ve svém nálezu publikovaném pod č. 405/2002 Sb.³⁰ Jedná se sice o původní judikát z oblasti správního práva trestního, ale blízkost obou systémů a obecnost formulovaných principů podle mého názoru umožňuje užít závěry Ústavního soudu i ve finančním právu trestním.

²⁸ Je však vhodné poznamenat, že jejich možná maximální výše je mnohdy stanovena až řádově odlišně.

²⁹ Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, je třeba mít na paměti, že celní zákon vedle celních deliktů obsahuje rovněž úpravu celních přestupků.

³⁰ V tomto případě Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení dolní hranice pokuty stanovené v § 106 odst. 3 stavebního zákona³⁰ ve výši 500.000 Kč. Ústavní soud založil své úvahy na ustanovení čl. 1 Ústavy, který Českou republiku výslovně označuje za demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Z principů právního státu, jak je má na mysli preambule Ústavy, pak dovozuje zásadu proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva jako základní pravidla fungování státní moci.

V případech zásahu do základních práv a svobod je dle Ústavního soudu třeba vždy posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je **zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu)** neboli zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod.³¹ Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria (principy) posuzování přípustnosti zásahu:

- princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku;
- princip potřeby, podle něhož je povoleno (ve vztahu k dotčeným základním lidským právům a svobodám) použití pouze nejšetnějšího z více možných prostředků;
- princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli (tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních).

Efektivnost ukládaných sankcí ovlivňuje celá řada skutečností a zásad. Významnou roli hraje kromě výše sankce rovněž její druh. Platí přitom, že sankce musí být konstruována tak, aby přinejmenším eliminovala výhody plynoucí pro pachatele z porušení práva. V řadě případů je však pro zachování efektivnosti působení sankce vhodné, aby sankce obsahovala také újmu v podobě trestu za porušení finančně právní povinnosti. Na efektivitu sankce má pochopitelně vliv i doba, která uplyne od spáchání deliktu do okamžiku nastoupení (uložení) sankce. Není pochyb, že po určité době budou společenská nebezpečnost deliktu

³¹ Pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Je-li nedostatečná její maximální výše, může to (bez ohledu na skutečnost, jak správní orgány pracují) znamenat, že se právo v podstatě stane nevymahatelným. Oproti tomu žádná nebo „nízká“ minimální hranice pokuty sama tento stav nijak způsobovat nemůže, pokud se k tomu nepřipojí neefektivní výkon státní správy jak v oblasti prevence, tak i represe. Pokud jde konkrétně o otázku represe, lze v rámci zlepšení fungování státní správy (např. zvýšením kontrolní činnosti nebo přijetím interních pokynů o ukládání pokut) dosáhnout přinejmenším shodných výsledků, jakých lze dosáhnout zvýšením spodní hranice pokuty. Ústavní soud proto konstatoval, že pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny (a čl. Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), jestliže umožňuje vzít alespoň do určité míry v úvahu majetkovou situaci delikventa.

a zájem na potrestání pachatele natolik minimalizovány, že delikt již nebude vyžadovat potrestání. Tato skutečnost se odráží v institutu zániku trestnosti, který byl již zmíněn výše v souvislosti s výkladem o objektivní stránce skutkové podstaty finančně právního deliktu. Ve finančně právních předpisech se lze poměrně často setkat s řadou lhůt prekluzivní povahy, po jejichž marném uplynutí trestnost finančně právního deliktu zaniká. V řadě případů zde přitom nacházíme lhůty kombinované, tedy takové, které jsou stanoveny objektivně i subjektivně (tedy jako lhůta subjektivní limitovaná objektivní lhůtou)³². Pokud se pachatel deliktu vyhýbá dobrovolnému splnění uložené sankce a příslušný orgán ve stanovené době nepřistoupí k jejímu vymáhání, dochází k zániku práva na výkon sankce³³.

Některé normy finančního práva trestního ponechávají při ukládání sankcí poměrně velký prostor pro uvážení orgánu, který sankci ukládá. Tento orgán proto mnohdy rozhoduje nejen o výši sankce, ale také o tom, zda bude sankce vůbec uložena či nikoliv. Při stanovení konkrétní sankce je přitom vždy nutné zvážit okolnosti daného případu. Příslušný orgán tak přihlíží zejména k takovým okolnostem objektivní povahy, jakými jsou doba trvání protiprávního jednání, jeho závažnost, způsob porušení norem finančního práva nebo v neposlední řadě též rozsah následků protiprávního jednání. V některých případech je demonstrativní výčet nejvýznamnějších okolností, ke kterým má být při ukládání sankce přihlédnuto, uveden přímo ve finančně právních předpisech³⁴. Zákonodárce se tímto způsobem snaží zajistit vhodné předpoklady pro uplatnění individualizace postihu, který má být sice účinný, ale zároveň též přiměřený vzhledem k významu narušených či ohrožených zájmů a případně i k majetkovým poměrům pachatele deliktu.³⁵

³² srovnej např. § 23 odst. 3 devizového zákona; § 35 odst. 4 zákona č. 363/1999 Sb. o pojišťovnictví nebo § 46 odst. 7 zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance

³³ srovnej např. úpravu promlčení práva vymáhat daňové nedoplatky podle § 70 zákona o správě daní a poplatků

³⁴ srovnej např. § 23 odst. 4 devizového zákona

³⁵ V rámci výše citovaného judikátu proto Ústavní soud dovozuje, že nepřipustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter, protože pokuta v likvidační výši představuje v zásadě „nejtvrdší“ případ zásahu do majetkových poměrů, který ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny. Přitom dle Ústavního soudu není vyloučeno vztáhnout závěr o značné intenzitě zásahu do vlastnického práva i na takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává „bezúčelnou“ (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). U fyzických osob jako podnikatelů pak (vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k

Zvláštní kapitolu při ukládání sankcí tvoří situace, kdy dochází k souběhu porušení finančně právních předpisů. V případě, že je pachatel trestán za více deliktů, je třeba rozhodnout, zda bude sankce stanovena za každý delikt zvlášť (kumulativně) nebo zda bude po projednání všech deliktů na základě absorpční metody stanovena pouze vyšší sankce. Jako třetí varianta pak v úvahu připadá tzv. asperace, tedy zvýšení sankce za jeden delikt s ohledem na závažnost deliktů ostatních. Ačkoliv je řešení této problematiky z pohledu pachatele i společnosti velice důležité, není v tomto případě právní úprava jednotná a řada finančně právních předpisů se daným problémem vůbec nezabývá. Je tedy nanejvýš vhodné věnovat této otázce při ukládání sankcí patřičnou pozornost, protože se ve finančním právu trestním lze setkat s různými postupy, které nejsou vždy stanoveny jako obligatorní a rozhodující orgán se tak daným postupem řídit může, ale nemusí³⁶. Otázkou však zůstává, jak postupovat v případě, že daná finančně právní úprava o souběhu mlčí. Přesná úprava této problematiky je tak jedním z podnětů pro úpravu de lege ferenda.

Proces ukládání sankcí

Závěrem je třeba se alespoň v krátkosti zmínit o procesu ukládání sankcí. Právní normy upravující tuto problematiku tvoří procesní složku finančního práva trestního. Obecná charakteristika tohoto procesu je velice složitá z důvodu absence obecné kodifikace. Podobně jako u problematiky přípustného katalogu sankcí je i pro posuzování procesních otázek vždy nutné postupovat podle konkrétního právního předpisu. V některých případech je totiž při ukládání sankcí ve finančním právu používán postup upravený zákonem o správě daní, jindy se neobejdeme bez (alespoň subsidiárního) použití správního řádu a můžeme se setkat i s celou řadou speciálních procesních norem.

Vzhledem k tomu, že objektivní finanční hmotné právo ve finančním procesu „ožívá“ a dochází tak k jeho realizaci ve skutečných právních vztazích, má postup při ukládání sankcí nesporný význam z hlediska ochrany práv finančním postihem

podnikání - neposuzováno po stránce účetní) v takových případech hrozí závažné dopady nejen na osobu delikventa, ale i na další členy jeho domácnosti.

³⁶ srovnej např. § 23 odst. 2 devizového zákona. K propracovanému přístupu v rovině teorie práva trestního viz Solnař, V., Fenyk, J., Císařová, D.: Základy trestní odpovědnosti (podstatně přepracované a doplněné vydání). Praha, Orac, 2003, str. 398 a násl.

dotčených subjektů, zejména z pohledu práv upravených Ústavou České republiky³⁷, Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodními smlouvami³⁸. Z toho plyne, že by si také právní úprava trestního procesu ve finančním právu zasloužila do budoucna zásadní systematické změny ve smyslu sjednocení a kodifikace.

Finanční právo trestní a odpovědnost v jiných odvětvích

Finanční právo trestní není jediným a výlučným právním nástrojem, který poskytuje ochranu narušeným či ohroženým společenským zájmům, chráněným normami finančního práva. Případné porušení norem finančního práva může být způsobilé vyvolat nejen odpovědnost finančně právní, ale například též odpovědnost správně právní nebo odpovědnost podle trestního práva, jejichž účelem je mj. též zajištění dodržování norem finančního práva.

Ačkoliv je provázanost finančního práva trestního s výše uvedenými odpovědnostními systémy zdaleka nejsilnější, nelze zcela abstrahovat ani od vztahu finančního práva a dalších právních odvětví. Neopomenutelné je z tohoto důvodu především právo ústavní, které vymezuje pro veřejné právo obecně platné základní odpovědnostní principy. Při realizaci norem finančního práva trestního je rovněž nutné respektovat práva a svobody garantované mj. Listinou základních práv a svobod.

Vztah trestního práva finančního a správního

Vztah trestních částí finančního práva a správního práva je v obecné rovině determinován již relativně těsnou vazbou těchto právních odvětví. Jedná se nejen o vazbu historickou, ale vzájemná blízkost je dána i skutečností, že většina veřejných finančních činností se odehrává v rámci finanční správy jako veřejné správy sui generis. Vznik, vývoj a případný zánik některých finančně právních vztahů je tak svým způsobem svázán s existencí vztahů regulovaných právem správním.

³⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³⁸ např. čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. viz Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

V současné literatuře je správní právo trestní považováno za subsystém správního práva, který „zahrnuje právní úpravu základů a následků správně právní odpovědnosti či jinak vyjádřeno odpovědnosti za správní delikty. Správní právo trestní přitom nezahrnuje jen příslušné správní právo hmotné, ale i příslušné správní právo organizační a stejně tak i v úvahu připadající normy správního práva procesního.“³⁹

Máme-li odlišit správní právo trestní od trestního práva, je jistě jedním z nevhodnějších způsobů použít definici Pošvářovu,⁴⁰ podle které je správní právo trestní „součástí práva správního a liší se od trestního práva soudního rozdílem formálním, kompetenčním, který s sebou ovšem přináší též některé rozdíly materiálního podřadnějšího významu.“ Trestním právem tedy podle citovaného pramene stát chrání některé své zvláštní zájmy, zatímco v obecném trestním právu jde o ochranu právních zájmů vůbec. Správní tresty se proto pokládají za méně těžké než tresty justiční.⁴¹

Finančnímu i správnímu právu je do značné míry **společná povaha jejich deliktů, správa pokut či některá procesněprávní ustanovení**. Například některá porušení norem finančního práva jsou zákonem výslovně označena za **přestupky**, na něž se proto vztahuje úprava přestupkového zákona jako *lex generalis*.⁴²

Neocenitelná přednost přestupků (které však představují pouze jednu z forem správních deliktů) spočívá v tom, že jsou poměrně jednoznačně definovány v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle tohoto ustanovení je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin.⁴³ Jedná se o tzv. generální klauzuli přestupku, která musí být naplněna, aby se daný

³⁹ viz Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno, MU, 1998, str. 276

⁴⁰ viz Pošvář, J.: Nástin správního práva trestního. (Studie o některých pojmech, zejména o vině). Praha-Brno, Orbis, 1936, str. 33

⁴¹ blíže viz též Pošvář, J.: Nástin správního práva trestního II. (O administrativních trestech a správním trestním řízení) Brno, Nákladem Čsl. akademického spolku „Právnick“, 1946 nebo Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha, Melantrich, 1934, str. 344 a násl.

⁴² viz Mrkývka, P.: Finanční právo v právním řádu – několik poznámek, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2002; pro podrobnější výklad pak viz následující kapitoly

⁴³ ke „skryté“ problematice této formulace viz dále výklad o odpovědnosti správců daně a třetích osob obsažený v kapitole týkající se berního práva

čin mohl za přešupek považovat. Tato klauzule pochopitelně předpokládá konkretizaci jednání v jednotlivých skutkových podstatách.

Aby mohl být určitý čin označen za přešupek, je třeba, aby se jednalo o jednání zaviněné, tj. jednání nedbalostní nebo úmyslné. Obecně pro naplnění skutkové podstaty přešupku postačí nedbalost nevědomá. Úmysl musí být dán pouze tam, kde to zákon výslovně vyžaduje. Dále musí být splněn materiální znak přešupku, tedy určitá minimální míra společenské nebezpečnosti jednání, jejíž naplnění prvotně posuzuje orgán, který má danou věc projednat. Vzhledem k formálnímu znaku, který je v definici přešupku rovněž zohledněn, mluvíme o přešupku jako o „deliktu pojmenovaném.“⁴⁴

Vztah trestního práva finančního a trestního práva

Finanční právo trestní i trestní právo poskytují ochranu široké paletě vztahů, přičemž **často dochází k vzájemnému překrývání objektů jejich ochrany** (tedy právem chráněných zájmů a hodnot). Jako příklad lze uvést zájem na řádném plnění daňových povinností, jemuž je právní ochrana poskytována nejen řadou institutů obsažených v zákoně o správě daní a poplatků, ale rovněž ze strany hned několika skutkových podstat uvedených v trestním zákoně⁴⁵.

Obecně lze říci, že podle trestního zákona jsou postihována taková porušení norem finančního práva, která splňují všechny znaky příslušné skutkové podstaty, jsou společensky škodlivé a nepostačuje potrestání dle jiného zákona. Výčet těchto trestných činů nalezneme zejména v části druhé hlavě VI trestního zákona.

Dalším případem, ve kterém hraje vztah mezi trestním práva a finančním právem trestním nemalou roli, je problematika realizace některých opatření proti „praní špinavých peněz“.⁴⁶ **Legalizací výnosů z trestné činnosti** je přitom podle

⁴⁴ k odpovědnosti za přešupek blíže viz např. Průcha, P.: Právní úprava přešupků. Brno, MU, 1993; Červený, Z., Šlauf, V.: Přešupkové právo. Komentář k zákonu o přešupcích včetně textu souvisejících předpisů. Linde, Praha, 2000 nebo Horzinková, E., Čechmánek, B.: Přešupky a správní trestání. Praha, Eurounion, 1997; k odpovědnosti za tzv. smíšené správní delikty pak viz Horzinková, E., Huleš, J.: Správní delikty podle zákona o účetnictví (smíšené správní delikty). Praha, Linde, 2003, str. 23 a násl.

⁴⁵ zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon“)

⁴⁶ Z pozice práva mezinárodního je tato problematika upravena Úmluvou Rady o praní, sledování, zabavování a propadnutí příjmů z trestné činnosti (ze dne 8. listopadu 1990) a následnou

zvláštního zákona⁴⁷ míněno takové jednání, které sleduje zakrytí nezákonného původu výnosu s cílem vzbudit zdání, že se jedná o příjem nabytý v souladu se zákonem. Ministerstvu financí je tu v § 18 odst. 1 zákonem stanovena přímo povinnost, aby při zjištění skutečností, které odůvodňují podezření na spáchání trestného činu, učinilo oznámení podle trestního řádu a současně poskytlo orgánu činnému v trestním řízení veškeré údaje a důkazy související s oznámením, které má k dispozici.

Na citovaná ustanovení z oblasti finančního práva trestního navazuje specifická trestně právní úprava. Subjektu,⁴⁸ který spáchá trestný čin podle § 216 trestního zákona, tak hrozí v případě naplnění skutkové podstaty podle třetího odstavce mj. trest odnětí svobody až na 8 let. V případě nedbalostního přečinu legalizace dle § 217 pak maximálně 5 let. Na uvedeném případě lze demonstrovat takové koncipování předpisů pojednávajících o právní odpovědnosti, kdy na sebe právní úprava v jednotlivých případech navazuje, doplňuje se a ve výsledku tvoří „ucelený a uzavřený odpovědnostní okruh“.

Pro vymezení vztahu finančního práva trestního a trestního práva je třeba zdůraznit, v čem lze spatřovat **hlavní odlišnosti** trestně právní odpovědnosti od odpovědnosti finančně právní. V první řadě se jedná odlišný okruh potenciálních subjektů odpovědnostních vztahů. Oproti trestnímu právu, podle kterého lze dosud trestat pouze osoby fyzické, mohou být v obecné rovině subjekty finančně právních odpovědnostních vztahů i osoby právnické.

Významný rozdíl představuje i v trestním právu důsledné používání kritéria zavinění. Naproti tomu odpovědnost ve finančním právu lze charakterizovat jako odpovědnost zásadně objektivní. Další oblast odlišností finančního práva trestního a trestního práva tvoří rozdílné katalogy sankcí za protiprávní jednání. Nejvýraznějším příkladem je trest odnětí svobody, který lze jako sankci uložit toliko v rovině trestního práva.

směrnici Rady č. 91/308/EHS (z 10. června 1991) o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz, novelizované směrnici č. 2001/97/ES. Blíže viz Tomášek, M.: Vybrané aspekty novely směrnice ES proti praní špinavých peněz. Bankovníctví 3/2004, str. 31 a násl.

⁴⁷ viz ustanovení §1 zákona č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti - tzv. „zákon proti praní špinavých peněz“

⁴⁸ Podle stávající právní úpravy trestního práva může být tímto subjektem pouze fyzická osoba.

O druhých sankcích v rámci finančně právní odpovědnosti je blíže pojednáno v samostatné podkapitole, zde tedy postačí jen několik poznámek: Mohlo by se zdát, že trestní právo jakožto krajní prostředek ochrany ohrožených či porušených finančně právních vztahů bude také obecně ve srovnání s finančním právem trestním obsahovat výrazně přísnější katalog sankcí. V případě trestu odnětí svobody skutečně nemůže být výsostné postavení trestního práva nijak zpochybněno, avšak v rovině peněžitých majetkových sankcí, které jsou oběma systémům co do typu sankce společné, tomu tak vždy být nemusí. Zatímco maximální výše peněžitého trestu podle trestního zákona činí 36 500 000 Kč (maximální počet celých denních sazeb peněžitého trestu při maximální výši denní sazby dle § 68 trestního zákona), lze podle norem finančního práva trestního uložit v některých případech tresty vyšší (např. dle § 26 odst. 1 písm. e) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů). Přitom je třeba uvážit, že finanční právo trestní nemá, na rozdíl od trestního práva, kodifikovanu ani obecnou část a nemusí mít proto vždy dostatečně konkrétně stanovená kritéria pro individualizaci pokuty. O to bude v praxi složitější posuzovat, do jaké míry je výměra uložené pokuty oprávněná a odůvodněná, byť byla uložena v zákonem stanovené sazbě⁴⁹.

Velmi složité je také řešení jednočinného souběhu postihu za finančně právní delikt a trestný čin⁵⁰, přičemž komplikovanost této otázky vyplývá mj. z toho, že finančně právní delikt není nikde legálně definován a není tedy jasná hranice mezi trestným činem a finančně právním deliktem⁵¹. Právní předpisy tuto otázku až na výjimky neřeší, pouze výkladem stávajících norem lze dojít k závěru, že se postihy podle hmotného finančního práva a práva trestního nevyklučují. V rámci finančního práva trestního lze za stavu *de lege lata* v tomto případě využít tam, kde to zákon připouští, fakultativního ukládání sankcí⁵². V trestním právu jsou dány možnosti stíhání zastavit, event. celou věc odložit ještě před zahájením

⁴⁹ srovnej již jednou citovaný náleží Ústavního soudu publikovaný pod č. 405/2002 Sb. a principy v něm formulované

⁵⁰ Jedná se o otázku, jejíž řešení je významné především pro praktikujícího právníka.

⁵¹ Například u přestupků ve správním právu trestním je hranice mezi přestupkem a trestným činem obecně legálně definována v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, a proto se obě kvalifikace navzájem vylučují.

⁵² Jak již bylo řečeno výše, jedná se o případy, kdy zákonná úprava umožňuje rozhodujícímu orgánu sankci neuložit.

trestního stíhání v případech, že trest ve finančním právu bude přísnější a dostačující⁵³.

⁵³ viz § 159 odst. 3 a § 172 odst 2 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád)