11. 7. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Obrana proti jiným správním deliktům podnikatelů ve světle relevantní judikatury

Přestože bychom komplexní kodifikaci hledali v konkrétním zákoně marně, celá řada zvláštních zákonů upravuje skutkové podstaty správních deliktů resp. jiných správních deliktů „podnikatelů“, jak bývá tato podskupina správních deliktů mnohdy nazývána. Jako jednoduchý příklad může posloužit například ustanovení § 62 odst. 1 písm. g) zák. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, postihující právnické osoby jako podnikatele nebo podnikající fyzické osoby za neoznačení provozovny. Protože se s tímto typem správního trestání setkává řada podnikatelů, je praktické si něco říci o možné obraně proti uložení tohoto typu správních deliktů ze strany správních orgánů.

Vzhledem k tomu, že v řízení o těchto správních deliktech se postupuje podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), je obecně možné se proti rozhodnutí o jiném správním deliktu odvolat. V takovém odvolání je přirozeně možné se bránit na základě okolností konkrétního skutkového stavu. Zapomínat by se ovšem nemělo ani na právní obranu, kterou dovodila relevantní judikatura, a to i v rámci tzv. „zásad správního trestání“. Některým aspektům této obrany, kterou lze v obecné rovině efektivně využít proti všem možným rozhodnutím o jiném správním deliktu podnikatelů, se budou věnovat následující odstavce.

Správní delikt obecně a aplikace trestního práva

Jako vhodné se jeví nejprve poukázat na to, jak vlastně relevantní judikatura definuje správní delikt. Odpověď lze naleznout v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) **8 As 17/2007-135**, ve kterém se stanoví: *„Správním deliktem je **protiprávní jednání**, jehož **znaky jsou stanoveny zákonem**, správní orgán za ně pak **ukládá zákonem stanovený trest**. Jedná se o **protiprávní jednání bez ohledu na zavinění**, zpravidla **výslovně označené zákonem jako správní delikt**. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. **Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.**“* Jak dokládá citované rozhodnutí, trestné činy a správní delikty k sobě mají velice blízko. V obou případech se jedná o protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny v zákoně, za které se ukládá zákonem stanovený trest. Zásadní rozdíl je ovšem patrný v typových znacích resp. v

subjektivní stránce, když v případě správních deliktů se jedná o jednání bez ohledu na zavinění. V rámci obrany proti správním deliktům je ovšem potřeba věnovat pozornost především poslední větě uvedené citace, ve které se hovoří o tom, že pro trestnost správních deliktů platí obdobné principy a pravidla, jako pro trestnost trestných činů. Co se tím má na mysli lze naleznout hned v právní větě předmětného rozhodnutí 8 As 17/2007-135, kde se stanoví: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.* ***Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt****, pro trestnost jednání* ***musí být naplněna i materiální stránka deliktu*** *a* ***krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu****.*“ Obdobně jako u vyloučení souběhu pokračujících, hromadných nebo trvajících správních deliktů, lze na trestní právo odkázat i v případě zásady ne bis in idem, o které NSS v rozhodnutí **A 6/2003-44** řekl: „***I pro správní trestání platí zásada ne bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek.*** *Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.*“

Vady výroku o jiném správním deliktu

Velmi efektivně lze brojit i proti nedostatkům výroku rozhodnutí o správním deliktu. V rozhodnutí **2 AS 34/2006** NSS uvedl, že „***Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.***“Obdobně lze odkázat i na rozsudek NSS **7 As 7/2007-63**, kde je uvedeno: „*Výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci.* ***Musí proto být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrno, jakého správního deliktu se stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena správní sankce. Absence právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, je v rozporu s § 47 odst. 2 správního řádu z roku 1967 a má zásadní vliv na přezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí.*** *Pokud by stěžovatel směřoval své žalobní námitky (body) a argumentaci k nim proti aplikaci právního předpisu, který by byl uveden toliko v odůvodnění, nebylo by možno přezkoumat výrok tohoto rozhodnutí.*“ Problematikou uvádění právního předpisu ve výroku rozhodnutí se NSS zabýval i v nedávné době, a to například v rozhodnutí **8 As 141/2012-57**, ve kterém je uvedeno: „***Povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návětí (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí.***“ Z uvedeného závěru je patrné, že vadu řízení nebude zakládat skutečnost, že konkrétní ustanovení právního předpisu, podle kterého byla uložena sankce, je uvedeno v návětí resp. v záhlaví.

Materiální stránka jiného správního deliktu

Jak už bylo stručně zmíněno výše, pro trestnost jednání je významná i materiální stránka jiného správního deliktu resp. jeho společenská nebezpečnost. V této souvislosti lze konstatovat, že jednání nemůže být klasifikováno jako jiný správní delikt, pokud zároveň nebude jednáním společensky škodlivým. Zde lze odkázat na již výše citované rozhodnutí NSS **8 As 17/2007-135**, které dále také stanoví: „*Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem.* ***K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho***

změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují *(na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků - srov. § 3 odst. 1 trestního zákona a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích).* ***Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání.***" Zde se jeví jako vhodné zdůraznit skutečnost, že ačkoliv je společenská nebezpečnost mnohdy ze zákona posuzována při stanovení výše sankce, rozhodně to neznamená, že by se neměla posuzovat již při rozhodování o tom, zda se vůbec jedná o společensky nebezpečné jednání, jak ostatně dovodil ve svém rozsudku **5 Af 30/2010-133** Městský soud v Praze: *„Podle § 192 odst. 2 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.* ***Toto ustanovení se již podle své textace má uplatnit při ukládání pokut; stejné okolnosti související s protiprávním činem však bude brát rozhodující orgán v úvahu i při hodnocení, zda spáchaný čin vykazuje společenskou nebezpečnost.***"

Přiměřenost sankce

Výše uložené sankce je okolnost, která se již sama osobě nabízí k tomu, aby byla rozporována. Jako vhodné se jeví vždy zkontrolovat, zda se například správní orgán při určování výše pokuty zabýval majetkovými poměry pachatele. K těm je totiž nutno přihlížet při stanovení výše sankce, bez ohledu na to, zda takový postup předepisuje zvláštní právní předpis upravující typové znaky jiného správního deliktu. V této souvislosti lze odkázat na rozhodnutí NSS **1 As 9/2008-133**, které stanoví: „***Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.***" či rozhodnutí Ústavního soudu **Pl. ÚS 38/02**, které stanoví: „***Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).***"

Okolnosti vylučující protiprávnost

Obdobně jako v případě trestných činů je potřeba i u jiných správních deliktů přihlížet k okolnostem vylučujícím protiprávnost. Existence takových okolností má za následek, že jednání není protiprávní, a tedy, že chybí jeden ze znaků jiného správního deliktu. Odkázat lze na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze **5 A 37/96** „***Správní orgán, rozhodující o uložení trestu za správní delikt, musí zásadně přihlížet k okolnostem, které protiprávnost sankcionovaného jednání vylučují a způsobují, že jednání vykazující znaky správního deliktu není protiprávní (a tedy není deliktem), například ke skutečnostem, zakládajícím krajní nouzi. O takovou okolnost může jít i v případě odběru podzemní vody, překračujícím povolený limit, stalo-li se tak v důsledku nepředvídané havárie vodovodního řadu.***" Takovými okolnostmi může být vedle krajní nouze i nutná obrana, oprávněné použití zbraně, dovolené riziko či svépomoc, jak se lze dočíst i v další části

předmětného rozhodnutí, kde se stanoví „*Správním deliktem proto nemůže být jednání, které se sice po formální stránce podobá správnímu deliktu, ale není zde protiprávnost. Právní normy buď výslovně označují okolnosti vylučující protiprávnost, jako např. již zmíněná ustanovení o krajní nouzi, nutné obraně, o oprávněném použití zbraně, o dovoleném riziku, o jednání v rámci dovolené svépomoci; popřípadě je nutno dovodit je výkladem z příslušných ustanovení zvláštních zákonů. Jejich využití ale vyplývá i z obecných právních principů.*“

Vypořádání všech námitek z odvolání

Konečně v případě, kdy ani žádná z výše nabízených obran v rámci posouzení odvolání (odvolacím) správním orgánem neobstojí a odvolací správní orgán se rozhodne odvolání zamítnout, jeví se jako velice vhodné zkontrolovat, zda se odvolací správní orgán vypořádal se všemi námitkami uplatněnými v odvolání. Pokud by se ukázalo, že nikoliv, jednalo by se o skutečnost, která by s největší pravděpodobností způsobila po podání žaloby ve smyslu ustanovení § 65 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**SŘS**“), nepřezkoumatelnost rozhodnutí, a to ve světle rozhodnutí Krajského soudu v Brně **31 Ca 39/2005-70**, které stanoví: „***Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].*** *Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není.*“ Nepřezkoumatelnost rozhodnutí má za následek v souladu s ustanovením § 76 SŘS zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení, a to bez jednání.

Závěr

S ohledem na výše uvedené lze tedy shrnout, že SŘ a relevantní judikatura umožňuje podnikateli se bránit proti rozhodnutí o jiném správním deliktu nejenom za pomoci okolností konkrétního skutkového stavu, nýbrž i prostřednictvím právní argumentace vycházející z názorů obsažených v relevantní judikatuře. Jako vhodné se jeví zkontrolovat, zda i) správní orgán neopominul analogicky aplikovatelné zásady trestního práva, jako je zásada ne bis in idem, či principy vylučující souběh pokračujících, hromadných nebo trvajících správních deliktů ii) zda výrok rozhodnutí obsahuje popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností a ustanovení zákona podle, kterého bylo rozhodováno, iii) zda jednání dosahuje dostatečné míry společenské nebezpečnosti, iv) zda byla uložená sankce přiměřená, a to i s ohledem na majetkové poměry pachatele v) či zda nenastaly okolnosti vylučující protiprávnost. Pokud nic z uvedeného nepomůže a odvolací orgán odvolání stejně zamítne, je vhodné jako poslední stupeň obrany ověřit, zda se odvolací orgán vypořádal se všemi námitkami v odvolání uvedenými.

Mgr. David Halbrštát,
advokátní koncipient

JUDr. Petr Novotný, LL. M.,
partner

MT Legal s.r.o., advokátní kancelář

Karoliny Světlé 25
110 00 Praha 1

Tel.: +420 222 866 555
Fax: +420 222 866 546
e-mail: info@mt-legal.com

Jakubská 121/1
602 00 Brno 2

Tel.: +420 542 210 351
e-mail: info@mt-legal.com

Bukovanského 1345/30
710 00 Ostrava – Slezská Ostrava

Tel.: +420 596 629 503
e-mail: info@mt-legal.com

2015 právnická firma roku

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví