

ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH PRÁVNICKÝCH OSOB

JOZEF BANDŽAK

Fakulta bezpečnostního managementu Policejní akademie České republiky v Praze

Abstract in original language

Článek se zaměřuje na vysvětlení podstaty řízení o správních deliktech právnických osob. První část příspěvku se věnuje teoretickým základům právnických osob. V další části příspěvku jsou vysvětleny teoretické základy správního trestání a správního řízení. Pozornost je také věnována problémům právní úpravy právnických osob de lege lata a základním právním otázkám de lege ferenda.

Key words in original language

Řízení o správních deliktech; právnická osoba; správní trestání; návrhy řešení de lege lata a de lege ferenda.

Abstract

The article focused on explaining the essence of the administrative criminal proceedings of legal persons. The first part of this report deals about on legal persons. The next part describes the theoretical basics of the administrative punishment and of the administrative proceedings. The attention is also paid to problems legal regulation of legal persons de lege lata and legal questions de lege ferenda.

Key words

Administrative criminal proceedings; legal person; administrative punishment; topics de lege ferenda.

1. KONCEPCE PRÁVNICKÝCH OSOB

Právní literatura a právní praxe včetně judikatury se ve většině zemí kontinentální Evropy dlouhodobě potýká s celou řadou nezodpovězených či nejednotně řešených otázek spojených s procesem vzniku, právního uznání, právní existence, místa v právních vztazích právnických osob, jakož i otázek dalších, již dílčí povahy. Řada z nich pramení z nejednotného teoretického konceptu právnických osob jako umělého právního útvaru, přijímaného jednotlivými skupinami či jednotlivými autory těchto názorů.¹

U právnických osob je možné sledovat postupný vývoj směrem k větší abstrakci a vytvoření představy institutu vybaveného vlastnostmi člověka, a to ve spojení s vhodnými společenskými podmínkami. Vzniká tak osoba, která postupně dokázala eliminovat lidi ze své sféry

¹ HURDÍK, J. *Právní osoby - Obecná právní charakteristika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999. s. 8.

vlivu. Na jedné straně je dilema vůle skupiny lidských bytostí, která stojí u zrodu právnických osob v jednotlivých historických podobách usilující o podřízení chování právnických osob zájmům a cílům, k nimž byla zřízena. Na straně druhé je dilema vysokého stupně právní samostatnosti, s nímž je právnická osoba uvedena do života. Vybavení právnických osob maximem samostatnosti a nezávislosti na zřizovateli či kontrolních mechanismech je historickou tendencí, jejíž vývoj můžeme sledovat v nejrůznějších obdobích a ve všech civilizovaných státech. Tato potřeba odosobnění a právní konstituování a vybavení potřebným právním potenciálem vyvrcholila v kapitalistickém společenském systému. Tento právní potenciál se zde ve srovnání s osobou fyzickou vyznačuje tendencí k maximalizaci oprávnění a minimalizaci povinností, především odpovědnosti, která je v podmínkách vysoce rizikového kapitalistického podnikání považována za ohrožení iniciativy jednotlivce.²

Právní nauka z hlediska *de lege lata* vymezeného v zákoně č. 40/1964, Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, pracuje se základními pojmy, jako je právní osobnost, osoba v právním smyslu, právní status osoby, způsobilost k právům a povinnostem (právní subjektivita), svéprávnost apod. Z hlediska *de lege ferenda* v nově přijatém zákoně č. 89/2012, Sb., občanský zákoník, nabývajícím účinnosti dnem 1. ledna 2014, nacházíme vymezený institut právní osobnosti v ust. § 15 odst. 1 jako: „způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti“ vztahující se nejen k fyzickým osobám, ale i k právnickým osobám, jenž je obsažen zejména ust. § 20 a § 118: „Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou“ (§ 20 odst. 1). „Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny, ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob“ (§ 20 odst. 2). „Právnická osoba má právní osobnost od svého vzniku do svého zániku“ (§ 118). Obecná právní úprava postavení právnických osob je obsažena v ust. §§ 92 až 360 a násl. ve spojení s ust. §§ 18 až 27.

U právnických osob je právní subjektivita omezena předmětem činnosti, kterou právnická osoba vykonává a bývá označována jako tzv. speciální právní subjektivita proto, že na rozdíl od fyzických osob je právní subjektivita právnických vyjádřena zásadním smyslem a účelem právnických osob vyjadřovat a realizovat specifické zájmy, společné pro skupiny fyzických osob (jedince). Jelikož tyto zájmy neodrážejí zdaleka celé spektrum zájmů fyzických osob, jsou právnické osoby vybaveny pouze částí způsobilostí fyzických osob, které odpovídají účelu právnickou osobou sledovanému. Kromě speciální právní subjektivity je právnická osoba omezena i svojí povahou, která způsobuje, že na rozdíl od fyzických osob nelze

² HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 5.

právníckým osobám obecně přiznat základní práva, která mohou náležet pouze fyzickým osobám, např. právo na zdraví, život, tělesnou integritu etc. Právní subjektivitu má právnická osoba jako celek a její části subjektivitu mít nemohou, pouze v ojedinělých zvláštních případech zákon tento obecný princip prolamuje. Dále se u právnické osoby rozlišuje speciální právní subjektivita zákonná a statutární, přičemž podíl jednotlivých subjektivit je u jednotlivých typů právnických osob různý. Právnické osoby veřejného práva mají právní subjektivitu komplexně upravenou zákonem (zákonná subjektivita), zatímco pro soukromoprávní právnické osoby je určující jednak zákonná úprava a zároveň pravidla stanovená v základních dokumentech, ve kterých je nutno specifikovat rozsah statutární subjektivit. Právní subjektivita právnických osob v právní teorii je vždy úzce spjata s právní subjektivitou osob fyzických, proto je nutné vždy nejprve vymezit složky způsobilosti fyzické osoby a od těchto následně odvozovat právní subjektivitu právnické osoby, přičemž se jedná o způsobilost fyzických a právnických osob k právům a povinnostem (pasivní stránka), k právním úkonům (svéprávnost, aktivní stránka), k protiprávním úkonům (delikttní způsobilost) a způsobilost být účastníkem řízení (procesní způsobilost).

Právní subjektivita státu a státních orgánů je upravena v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, přičemž tento zákon stanovuje ministerstva a jiné správní úřady, soudy a některá další zařízení za organizační složky státu, které právnickými osobami nejsou. Tyto složky jednají za stát tak, že jménem státu činí právní úkony vedoucí té organizační složky, již se tyto úkony týkají. Vedoucí organizační složky státu může pro určité právní úkony pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance této organizační složky. Další zaměstnanci organizační složky mohou činit právní úkony jménem státu pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky.

Hranice rozdělující právnické osoby veřejného a soukromého práva nemusí být vůbec ostrá, jelikož český zákonodárce výslovně nestanovil, která právnická osoba je veřejnoprávní a která soukromoprávní (právnické osoby veřejného práva mohou naopak vystupovat i v soukromoprávních vztazích a požívat soukromoprávní ochrany, např. ochrana osobnosti). Vzhledem k jejich nedostatkům se jeví jako nejvíce praktické podržet se jasně formulovaného a identifikovatelného kritéria. Podle něj lze za právnickou osobu veřejného práva považovat tu, která vznikla přímo aktem veřejné moci. Právnická osoba soukromého práva je potom ta, která má jako základ právně technické procedury svého vzniku akt soukromého práva.³

³ HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 43.

Právnícké osoby veřejného práva je možné členit na veřejnoprávní korporace (územní – stát jako *sui generis* a územní samosprávné celky tj. obce a kraje, osobní – veřejné vysoké školy a profesní komory; věcné – svazek obcí), dále na veřejnoprávní právnícké osoby nadačního (fondového) typu a veřejnoprávní ústavy. Právnícké osoby soukromého práva vznikají na základě jednostranných či vícestranných soukromoprávních úkonů a v zásadě vystupují v právních vztazích v rovném postavení s ostatními subjekty soukromého práva. Tyto lze členit na korporace soukromoprávní civilní (zájmová sdružení právníckých osob, sdružení a další právnícké osoby v režimu zákona o sdružování občanů, společenství vlastníků jednotek, honební společenstva, církve a náboženské společnosti, politické strany a politická hnutí, komoditní burzy, organizace s mezinárodním prvkem), korporace soukromoprávní obchodní – obchodní společnosti (akciové společnosti, komanditní společnosti, společnosti s ručením omezeným, veřejné obchodní společnosti), korporace soukromoprávní obchodní (družstva), soukromoprávní právnícké osoby nadačního typu (nadace a nadační fondy) a soukromoprávní ústavy (školské právnícké osoby, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení, obecně prospěšné společnosti).

Rovněž je třeba zmínit právnícké osoby náležející Evropským společenstvím a jimi vytvořené. Jejich základním právním režimem je komunitární právo a subsidiárně se mohou uplatnit národní právní řády. Od 1. května 2004 jsou v ČR přímo aplikovatelné i právní normy obsažené v sekundárních pramenech komunitárního práva, jež mají formu nařízení. V právu společností jsou tak upraveny nadnárodní (supranacionální) formy obchodních společností, a to hospodářské zájmové sdružení, evropská společnost a evropské družstvo.⁴

2. TEORETICKÉ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Základem normativní části právního systému je její regulovatelnost. Na mody normativnosti (způsob regulace) je možné nahlížet jako na objektivní mody (z hlediska normotvůrce: příkaz, zákaz – vyplývá povinnost a dovolení – vyplývá oprávnění) a na subjektivní mody (z hlediska recipientů: oprávnění, povinnost). Příkaz a zákaz jsou mody vzájemně převoditelné negací žádoucího chování (zakazují krást, příkazují nekrást). Zákazem požadujeme, aby adresát nekonal, příkazem vyžadujeme u adresáta aktivitu. Používají všechny tři objektivní mody tedy i dovolení, přestože existuje zásada legální licence (implicitní dovolení – dovolení mlčky). Explicitní dovolení se používá proto, že určité chování je žádoucí, a proto se přímo dovoluje. Dovolení je samo omezeno doprovodnými zákazy, které ho podmiňují, neboť málokdy je dovolení bez dalšího ustanovení, např. dovolení podnikat je podmíněno živnostenským listem. Určité chování

⁴ DĚDIČ, J., ČECH, P. *Evropské právo společností*. 1. vydání. Praha: Bova polygon, 2004. s. 9-19.

nemůže být současně zakázáno i přikázáno. Jestliže je nějaké chování přikázáno, pak je i dovoleno (nikoliv naopak).⁵

Trestání je obecně rozhodování o vině a trestu za porušení práva (právních norem), přičemž se člení na soudní trestání (soudní delikty) a správní trestání (správní delikty). Na rozdíl od soudních deliktů, kde je používán princip akuzační (obžalovací), je u správních deliktů aplikován princip inkviziční (vyšetřovací), přičemž důkazní břemeno zde nese správní orgán.

Správní právo trestní je subsystémem práva správního, který zahrnuje právní úpravu základů a následků správně–právní odpovědnosti neboli odpovědnosti za správní delikty. Správní právo trestní nezahrnuje pouze příslušné správní právo hmotné, ale i příslušné správní právo organizační a zároveň v úvahu přicházejí normy správního práva procesního.⁶

Správně–právní odpovědností (deliktní) se rozumí odpovědnost fyzické či právnické osoby za porušení pravidel stanovených normami správního práva (odpovědnost adresáta veřejné správy za spáchání správního deliktu). Ke vzniku správně–právní odpovědnosti dochází v případě, že právnická či fyzická osoba jako adresát veřejné správy nesplní nebo poruší povinnost, kterou mu ukládá norma správního práva, čímž dojde ke spáchání správního deliktu. Odpovědnosti za správní delikt, podléhají za stejných podmínek jako právnické osoby ve většině případů i fyzické osoby při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním nebo při výkonu jiných kvalifikovaných činností.

Správním deliktem se obecně rozumí protiprávní jednání odpovědné osoby (adresáta veřejné správy), jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy. Porušení či nesplnění právní povinnosti vyplývající z normy správního práva může být vyjádřeno buď explicitně (pozitivní dikcí, nezávisle na normativním vyjádření skutkové podstaty správního deliktu) nebo pouze negativní dikcí. Pojmové znaky správního deliktu (zákonně vyjádření skutkové podstaty) jsou protiprávnost, škodlivost, zákonně vyjádření skutkové podstaty – objekt (zájem na bezporuchovém výkonu veřejné správy), objektivní stránka (jednání pachatele jako projev vůle ve vnějším světě, ve formě konání či opomenutí, následek, příčinná souvislost mezi jednáním a následkem), subjekt (pachatel tj. osoba, která je za správní delikt odpovědná), subjektivní stránka (zavinění – vnitřní psychický vztah pachatele k následku svého jednání, přičemž postačuje zavinění z nedbalosti, pokud není zákonem výslovně stanoveno, že je třeba úmyslné zavinění), trestnost (zákon se spácháním deliktu spojuje hrozbu trestem) a zákonné zmocnění k

⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 27-36.*

⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 380.*

uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy. Za typické skupiny (druhy) správních deliktů bývají v české teorii s ohledem na pozitivní právní úpravu považovány:

- přestupky;
- tzv. jiné správní delikty fyzických osob;
- správní delikty právnických osob;
- správní delikty smíšené;
- veřejné disciplinární delikty;
- tzv. pořádkové správní delikty.⁷

Odpovědnost za přešupek zakotvenou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o přestupcích), jako za zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, má pouze fyzická osoba, neboť přestupky nemohou být založeny na objektivní odpovědnosti. Jiné správní delikty mohou být založeny na objektivní odpovědnosti (odpovědnost právnických osob), neboť nejsou založeny na prokázání viny.

Správního deliktu smíšené (hybridní) povahy se může dopustit podnikající právnické a fyzické osoby (správní delikty podnikatelů). Hmotně-právní úprava je obsažena ve zvláštních zákonech a postupuje se zde podle správního řádu. Sankce je převážně pokuta, výjimečně i propadnutí věci. Hybridních deliktů se dopouštění podnikatelé v rámci nezákonného jednání při svém podnikání, např. právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba provede stavbu podléhající ohlášení stavebnímu úřadu bez tohoto úkonu, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba bez oprávnění podniká, nepřihlásí zboží k proclení etc.

3. SPRÁVNÍ DELIKTY PRÁVNICKÝCH OSOB

Jak již bylo zmiňováno, právní úprava postihu porušování právních povinností právnickou osobou *de lege lata* je založena na odpovědnosti právnické osoby za správní delikt, čímž se rozumí protiprávní jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad stanovenou trestní sankci. Právnickou osobu je možné v rámci správního řízení stíhat a ukládat jí tresty pouze za správní delikty, nikoli za přestupky. Taktéž lze právnickou osobu stíhat i za závažnější protiprávní činy - trestné činy (přečiny a zločiny) v rámci trestního řízení, neboť do právního řádu ČR byl již zaveden institut trestní odpovědnosti právnických osob zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, účinným od 1. ledna 2012. Tento zákon upravuje

⁷ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 1-16.

podmínky trestní odpovědnosti právnických osob, tresty a ochranná opatření, které lze za spáchání trestných činů taxativně vyjmenovaných v ust. § 7 právnické osobě uložit. Není-li to z povahy věci vyloučeno, užití se u právnických osob stejně jako u osob fyzických ustanovení obsažené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Při postupu v řízení proti právnické osobě se obdobně jako u fyzické osoby užití zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Nejprísnějším tj. výjimečným trestem je zrušení právnické osoby, proto právní úprava omezuje trest zrušení právnické osoby pouze na nejzávažnější trestné činy, kdy právnická osoba byla založena či spočívala zcela nebo převážně za účelem páchaní trestné činnosti. Trestní i správně-právní odpovědnost právnických osob byla do právního řádu zavedena z potřeby reagovat adekvátními právními prostředky na porušování nebo neplnění právních povinností právnickými osobami, vyplývající zejména ze stále vzrůstajícího vlivu průmyslových, obchodních a dalších společností, jejichž protiprávní aktivity mají často velmi závažné následky pro společnost.

Subjektem správně-právní odpovědnosti je vždy právnická osoba jako celek, nikoli její statutární orgán, např. ředitel společnosti, předseda výboru, pověřený zaměstnanec atd. Právní úkony za právnickou osobu však mohou činit i fyzické osoby, které jsou jejími pracovníky nebo členy, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Taktéž za právnickou osobu mohou jednat osoby na základě smluvního zastoupení. Tyto osoby mohou být v souvislosti se stejným jednáním subjektem odpovědnosti za přestupek, nebo jiný správní delikt fyzických osob. V žádném ze sankčních ustanovení zákonů upravující výkon veřejné správy není výslovně stanoven okruh odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Otázka, zda jednání fyzické osoby má být považováno za jednání právnické osoby s důsledky stanovenými v sankčním ustanovení, se proto řeší s použitím obecné úpravy obsažené v ust. § 20 odst. 1 občanského zákoníku a v ust. § 13 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Když je zde hovořeno o jednání, je třeba takto chápat i protiprávní jednání – jednání, které naplňuje znaky objektivní stránky správního deliktu. K uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnických osob je nutné, aby právnická osoba svým jednáním naplňovala jak obecné znaky skutkové podstaty, tak i znaky některé skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně.

Právnická osoba odpovídá za správní delikt bez ohledu na zavinění, na rozdíl od ust. § 6 zákona o přestupcích, který stanoví, že za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten kdo dal k jednání příkaz. K uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnické osoby (fyzické osoby podnikatele) je nutné, aby jednání naplnilo jak obecné znaky správního deliktu (protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby, trestnost stanovená zákonem), tak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně.

Vzhledem k jiným zákonům jsou nejpodrobněji správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob upraveny v ust. § 62 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů. Zde k projednání správního deliktu jsou příslušné v prvním stupni obecní živnostenské úřady. Celní delikty, kterých se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, jsou uvedeny ust. § 294 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Jako sankce může být uložena pokuta nebo propadnutí zboží, jehož vlastníkem se stává stát. Zákon 280/2009, daňový řád, účinný od 1. ledna 2011, nehovoří přímo o správním deliktu podnikatelů, ale povinnosti, které tento zákon stanoví, jsou závazné pro každého plátce daně. Dále skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou upraveny v ust. § 43 – 53 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. Dalším zákonem, který obsahuje zvláštní ustanovení o správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob je zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů, a taktéž se jedná o zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který v ust. § 125 upravuje sankce ve vztahu se spácháním správních deliktů.

V oblasti společného výkonu správního práva členskými státy a orgány EU platí, že dojde-li ke střetu normy vnitrostátní s normou Evropské unie, je rozhodující norma EU. Když členský stát, který nepřijal ve stanovené lhůtě vlastní opatření k provedení platného legislativního opatření či správního aktu EU, ač byl povinen tak učinit, musí strpět, aby se osoby, jimiž akt přiznává subjektivní veřejná práva, mohly realizace těchto práv domáhat i ve sporu s vnitrostátními úřady. Legislativní opatření i správní akty EU stanoví často pouze primární povinnosti, zatímco odpovědnostní režim, sankční i exekuční prostředky jsou přebírány z vnitrostátní úpravy. V judikatuře Evropského soudního dvora jsou stanoveny specifické podmínky bezprostředního účinku ustanovení práva EU.⁸

4. ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH PRÁVNICKÝCH OSOB

Správní řízení (formální proces tj. proces aplikace správního práva hmotného) je postupem, jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané – založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).⁹

⁸ HENDRYCH, D. et al. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. s. 744-807.

⁹ Tamtéž, s. 366-367.

Cílem správního řízení, které se zahajuje věcně příslušným správním orgánem z moci úřední na základě zákona nebo na žádost, je tedy vydání individuálního správního aktu – rozhodnutí o právech a povinnostech konkrétních subjektů práva. Osoby, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje, jsou v nerovném postavení vůči správnímu orgánu. Účelem řízení o správních deliktech je projednání správního deliktu a uložení sankce za tento delikt. Možné odklony od obecného správního řízení jsou uvedeny ve zvláštních zákonech obsahující skutkové podstaty správních deliktů.

Řízení o správních deliktech vychází z obecných zásad obsažených v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, následovně:

- zásada legality - zákonnosti (§ 2 odst. 1); správní orgán musí postupovat v souladu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu ČR a závaznými právními normami EU;

- zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2); výklad neurčitých právních pojmů a při aplikaci zákona je vázán zákonem; meze volného uvážení může do určité míry upravovat ústřední správní úřad prostřednictvím metodiky nebo výkladových stanovisek;

- zásada souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4); řešení správního deliktu musí být v souladu s veřejným zájmem a musí odpovídat okolnostem daného případu etc.;

- zásada součinnosti s účastníky (§ 4, odst. 2, 3 a 4); musí být uplatněna v každém stadiu řízení;

- zásada zdvořilosti a slušnosti (§ 4 odst. 1); etika chování ve veřejné správě;

- zásada rychlosti a procesní ekonomie (§ 6); správní orgán má povinnost vyřizovat případy bez zbytečných průtahů dle lhůt pro vydání rozhodnutí, k čemuž přispívá také i institut autoremedury;

- zásada neveřejnosti ústního jednání (§ 49 odst. 2, 3); správní orgán na jednání připustí jen osoby zúčastněné na řízení;

- zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4); správní orgán je povinen brát v úvahu všechny relevantní skutečnosti a důkazy a provést s nimi potřebné logické operace, z nichž vzejde řešení;

- zásada dvouinstančnosti řízení (§ 81, § 91 odst. 1); realizována odvoláním jako řádným opravným prostředkem; proti rozhodnutí o odvolání vydaném druhou instancí se nelze již dále odvolat.

Právo občanům EU na řádnou správu je zakotveno v čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie (2007/C 303/01), v jehož návaznosti byl Evropským veřejným ochráncem práv vypracován Evropský kodex řádné správní praxe. Základní dokument týkající se práva na dobrou správu vydaný Radou Evropy je Doporučení Výborů ministrů

členským zemím o dobré veřejné správě (good governance) jako doporučení rozvíjet dobrou správu v rámci zásad zákonnosti a demokracie, organizací, fungováním veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležitě využívání vynaložených prostředků.¹⁰

Způsobilost být účastníkem správního řízení má každý, kdo je subjektem práv, má tedy způsobilost mít práva a povinnosti. Účastníkem řízení je ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodnuto, jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, kdo tvrdí, že o jeho právech nebo povinnostech má být rozhodováno, nebo jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny a komu zvláštní právní předpis postavení účastníka přiznává.

Pro doručování právními a podnikajícími fyzickými osobám platí, že právní osobě se doručuje na adresu pro doručování, na adresu jejího sídla nebo sídla organizační složky. Právní osoba ve správním řízení nemůže žádat o prominutí zmeškání úkonu s poukazem na to, že se na adrese jejího sídla nebo adrese sídla organizační složky nikdo nezdržuje. Pokud však není na adrese sídla nikdo zastížen, může být doručeno statutárnímu orgánu, pověřenému zaměstnanci, vedoucímu odštěpného závodu nebo prokuristovy. Zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, došlo ke změně způsobu komunikace mezi adresáty a orgány veřejné moci. Ze zákona musí být datová schránka zřízena každému orgánu veřejné moci, každé podnikající fyzické nebo právní osobě a některým dalším typům subjektů. Orgány veřejné moci jsou povinny posílat dokumenty adresátům přednostně do datové schránky, mají-li ji zřízenou, a vzhledem k právní fikci doručení tak mají subjekty, jimž schránka byla zřízena, de facto povinnost si z ní dokumenty vyzvedávat.

Zahájit řízení může správní orgán obecně na žádost nebo z moci úřední. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Procesem dokazování se správní orgán snaží zjistit stav věci. Jako důkaz může sloužit jakýkoli důkazní prostředek, který správní úřad za důkaz uzná a použije ve správním řízení, aby zjistil skutkový stav věci, např. listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Dospěje-li správní orgán ve věci k určitému závěru, učiní rozhodnutí v písemné podobě (výrok rozhodnutí autoritativně řeší projednávanou věc - zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, nebo se jím prohlašuje, že určité právo či povinnost je či není). Právní moc rozhodnutí nastává ve chvíli, kdy bylo oznámeno a nelze proti němu podat řádný opravný prostředek. Správní řád vychází ze zásady dvojí instance. Opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí je odvolání (směřuje proti rozhodnutí orgánu v prvním stupni a má suspenzivní - odkladný a

¹⁰ BANDŽAK, J. *Správní právo – Obecná část*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2011. s. 218-222.

devolutivní účinek) a rozklad (proti rozhodnutím, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník, nebo vedoucí jiného ústředního úřadu v prvním stupni, přičemž o rozkladu rozhoduje ministr na základě návrhu rozkladové komise). Mimořádné opravné prostředky směřují proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, do kterého účastník může zasáhnout pouze prostřednictvím žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro učinění úkonu, obnovou řízení, případně prostřednictvím přezkumného řízení. Výkon rozhodnutí probíhá prostřednictvím exekuce, což je postup kdy ten (povinný), jemuž byla exekučním titulem (vykonatelné rozhodnutí správního orgánu nebo vykonatelný smír) uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění, v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní.

5. NÁVRHY ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA

Řešení správních deliktů právnických osob de lege lata je velmi neuspokojivé, jelikož právní úprava je obsažena a značně roztržštěna v mnoha právních normách omezujících se ve většině případů jen na výčet skutkových podstat, sankcí a určení orgánu, který o nich rozhoduje. Jelikož neexistuje kodifikace právní úpravy, absentuje u institutu právnických osob taktéž jejich jednotná právní úprava zaměřující se na základy správní odpovědnosti a systém ukládání sankcí. V žádném ze sankčních ustanovení zákonů upravujících výkon veřejné správy není výslovně stanoven okruh odpovědnosti právnické osoby za správní delikt.

Tento léta neutišený stav by měl de lege ferenda vyřešit navrhovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dosud Ministerstvo vnitra zpracovalo na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 schváleného usnesením vlády č. 941 ze dne 14. prosince 2011, návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Z uvedeného návrhu dle předkládací zprávy jednoznačně vyplývá, že současná právní úprava správní odpovědnosti je velmi komplikovaná a nepřehledná. Mimo odpovědnosti za přestupky podléhají adresáti správních povinností také odpovědnosti za jiné správní delikty – správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, které postrádají obecnou právní úpravu podmínek odpovědnosti. Tyto podmínky jsou často nahodile a odlišně upraveny ve zvláštních zákonech upravujících výkon veřejné správy, nebo jsou dovozovány pomocí analogie trestního práva hmotného, popřípadě je upravuje četná judikatura v oblasti správního práva. Tento stav je tudíž z hlediska základních principů správního trestání v právním státě velmi problematický. Jiné správní delikty jsou navíc projednávány podle správního řádu s procesními odchylkami uvedenými ve zvláštních zákonech. Řízení o jiných správních deliktech podle správního řádu však neodpovídá zvláštnostem veřejnoprávního sankčního řízení.

Návrh věcného záměru zákona si klade za cíl odstranit výše popsané nedostatky současné právní úpravy správní odpovědnosti vytvořením jednotné a komplexní právní úpravy správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob a právní úpravy specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti. Zásadní koncepční

změna zde obsažená spočívá v tom, že obecné podmínky odpovědnosti budou upraveny společně pro fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby. Vzhledem ke složitosti problematiky správní odpovědnosti a též s přihlédnutím k zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, návrh věcného záměru zákona obsahuje řešení základů odpovědnosti za přešupek ve dvou variantách. První varianta (původní, tj. neodvozená odpovědnost fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby s objektivní odpovědností právnické a podnikající fyzické osoby – odpovědnosti bez ohledu na zavinění, s možností liberace) upravuje odpovědnost za přešupek na základě stávající úpravy přešupkového a zvláštních zákonů upravujících výkon veřejné správy. Varianta druhá (odvozená odpovědnost právnické a podnikající fyzické osoby založená na zavinění, které se dovozuje ze zaviněného jednání osoby fyzické, jež musí být pro vznik odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby na základě zákonem stanovených podmínek právnické nebo podnikající fyzické osobě přiřitatelné) přináší pojetí odpovědnosti za přešupek vycházející z kvazi subjektivního odpovědnostního principu – přiřitatelnosti.

6. ZÁVĚR

Závěrem lze konstatovat, že v současné době v praxi činí největší problém vyřešit jednu z podmínek naplnění subjektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu tj. zavinění. U pojmových znaků přešupků je obligatorním znakem subjektivní stránky odpovědnost za zaviněné jednání, a to buď v podobě úmyslu (přímý, nepřímý) nebo nedbalosti (vědomá, nevědomá). U jiných správních deliktů vyjma přešupků se zavinění nevyžaduje, neboť je zde objektivní odpovědnost subjektu práva za výsledek, přičemž právnické osoby a podnikající fyzické osoby odpovídají bez ohledu na zavinění i za protiprávní stav, který při výkonu jejich činnosti nastal. Je tomu tak, protože při skutečném zavinění nebo nesplnění právní povinnosti ze strany právnické osoby je pozice správního orgánu při hledání viníka ve složitých strukturách právnických osob natolik obtížná, že by postih byl vyloučen a vyžadovalo by to poměrně vysoké náklady určit konkrétní odpovědnou osobu.

V ojedinělých případech se v praxi vyskytuje nesprávný postup správních orgánů při projednávání správního deliktu právnických osob. Dojde-li například ze strany Policie ČR nebo jiných správních orgánů ke zjištění protiprávního jednání, které souvisí s podnikáním v dopravě a dalších oborech podnikatelské činnosti, předem se již presumuje objektivní odpovědnost právnických osob. Jedná se zejména o případ, kdy bylo policisty kontrolováno nákladní motorové vozidlo, jehož náklad při kontrolním měření a vážení překročil hodnoty stanovené zvláštním předpisem (vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), nebo o případ, kdy při kontrole linkového autobusu na místě bylo zjištěno, že má prasklé čelní sklo a na jednom kole chybí tři upevňovací šrouby. U obou případů správní orgán, aniž by podrobněji zjistil skutkový stav věci,

vedl správním řízení vůči právnické osobě, ve kterém se dle příslušných skutkových podstat opíral o ustanovení zvláštních zákonů a předem již předpokládal, že v obou případech se jedná o objektivní odpovědnost právnické osoby. Nepředpokládal, že by se jednotlivé případy od sebe lišily objektivní stránkou, jak tomu ve skutečnosti bylo.

U právnické osoby, kde nelze hovořit o vlastní vůli této osoby jako o celku, jde o jednání fyzických osob, které plní jen úkoly právnické osoby. Pachatelem je právnická nebo fyzická osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky správního deliktu. Správně-právní odpovědnost právnických osob rovněž souvisí s deliktí způsobilostí, tedy se schopností být subjektem sekundárních povinností, které vzniknou v důsledku porušení primárních povinností, přičemž musí být jednoznačně zřejmé, zda vůbec právnická osoba je schopna tyto právní povinnosti relevantně porušit. Zavinění jako vnitřní psychický stav není obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnických osob. K vyvození odpovědnosti postačuje samotný fakt porušení, nebo nesplnění povinnosti stanovené zákony, nebo uložené na jejich základě. I když právnická osoba odpovídá za správní delikt jako samostatný právní subjekt, může být porušení nebo nesplnění povinnosti vůči právnické osobě postihováno prostřednictvím fyzických osob, které za právnickou osobu jednají. Jestliže zvláštní zákony stanoví povinnost právnické osoby a její nesplnění nebo porušení naplní znaky skutkové podstaty přestupku, pak odpovídá za přestupek fyzická osoba, která za právnickou osobu podle zákona či vnitřního předpisu jednala, nebo měla jednat, nebo dala k jednání příkaz.

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak v posuzovaném případě týkající se nákladu, který překročil hodnoty stanovené zvláštním předpisem, bylo jednak vedeno přestupkové řízení proti řidiči nákladního automobilu a současně zahájeno správní řízení pro jiný správní delikt podnikající fyzické osoby – dopravci s tím, že povolila, aby bylo v provozu vozidlo, které nespĺňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, z čehož bylo možné předpokládat naplnění skutkové podstaty protiprávního jednání dle ust. § 125 odst. 1, písm. a) zákona o silničním provozu. Za porušení tohoto ustanovení je možné podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která jako provozovatel vozidla přikázala nebo dovolila, aby bylo v provozu na pozemních komunikacích použito vozidlo, které nespĺňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, uložit pokutu až do výše 100000 Kč. Pojem příkazu nebo dovolení je možné chápat jako představu úkonů, tedy příkazu, nebo alespoň souhlasu s tím, že v provozu na pozemních komunikacích bude použito vozidlo, které nespĺňuje požadované podmínky. Znakem každého správního deliktu a to i takového, za který je odpovědná fyzická nebo právnická osoba ve formě objektivní odpovědnosti, je také jeho objektivní stránka. Jde tedy o jednání jako projev vůle ve vnějším světě, kterým došlo k porušení povinnosti a teprve porušením povinnosti došlo k porušení zájmu chráněného zákonem. Odpovědnost za správní delikt zde má sice objektivní, ale nikoliv absolutní charakter, nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ovšem ani nejde o odpovědnost za výsledek. Jestli stanoví zákonodárce jedním ze znaků

uvedeného správního deliktu objektivní stránku spočívající v příkazu nebo dovolení, poté nelze jenom s poukazem na objektivní odpovědnost rezignovat na prokazování všech dalších zákonných znaků skutkové podstaty. Lze z toho dovodit, že není-li prokázaná objektivní stránka deliktu, nelze o naplnění jeho znaku uvažovat.¹¹

V předmětných případech bylo jednání vymezeno tak, že provozovatel – právnická osoba přikázala nebo dovolila konkrétní protiprávní jednání. Je-li znakem skutkové podstaty objektivní stránka spočívající v zákazu nebo dovolení, je třeba k uznání správní odpovědnosti takové jednání prokázat, k čemuž ze strany správních úřadů však nedošlo.

Literature:

- BANDŽAK, J. Správní právo – Obecná část. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2011. s. 288. ISBN: 978-80-7452-021-1.
- DĚDIČ, J., ČECH, P. Evropské právo společností. 1. vydání. Praha: Bova polygon, 2004. 531 s. ISBN 80-7273-110-6.
- GERLOCH, A. Teorie práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.
- HENDRYCH, D. et al. Správní právo – obecná část. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 1993 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HURDÍK, J. Právnické osoby - Obecná právní charakteristika. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999. 196 s. ISBN 80-210-2278-7.
- HURDÍK, J. Právnické osoby a jejich typologie. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 120 s. ISBN 978-80-7400-168-0.
- MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 224 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
- PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-427.

Contact – email

bandzak@polac.cz

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, čj. 4 As28/2006-65. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0028_4As__0600065_A_prevedeno.pdf.