

## Hranice správní odpovědnosti

Obsahem tohoto příspěvku jsou některé úvahy o „hranicích“, či spíše poznámky k „hranicím“ odpovědnosti za správní delikt a jejího uplatňování, včetně vztahu k „netrestním“ důsledkům porušení normy správního práva.

### A.

- Protiprávní chování (= činy) možno z hlediska typové závažnosti členit na
- „podlimitní“, které vůbec nepředstavuje jeden z předpokladů vzniku odpovědnosti za veřejnoprávní delikt,
  - „škodlivé“, které představuje jeden z předpokladů vzniku odpovědnosti za správní delikt nebo trestný čin.

Hranici mezi oběma skupinami představuje neurčitý právní pojem společenské škodlivosti.<sup>1)</sup> V duchu této koncepce je tedy třeba připustit i existenci formálně protiprávního chování, které škodlivé není (je „neškodné“). Zdůraznění škodlivosti jako znaku skutkové podstaty deliktu odpovídá tzv. materiálnímu pojetí deliktu.<sup>2)</sup> Pro správní delikty obecně (s výjimkou dosavadních přestupků) je to novum.

Společensky škodlivá protiprávní chování (= činy) se dále člení na správní delikty a na trestné činy. Kriteriaální role závažnosti se může projevit pouze u „souměřitelných“ deliktů (kde může jít jak o správní delikt, tak o trestný čin). Relativně nejzávažnější protiprávní chování spočívající v porušování určitých právních povinností totiž nemusí znamenat nejvyšší stupeň typové závažnosti, který je, resp. by měl být charakteristický pro trestné činy. Trestné činy jsou přitom ve vztahu ke správním deliktům speciální (to, co je trestným činem, není správním deliktem).<sup>3)</sup> Srozumitelnosti ovšem neprospívá odlišný přístup k vymezení pojmu „správní delikt“, kde se jako obecné východisko rýsuje materiální pojetí deliktu, a „trestný čin“, jehož konstrukce je v našem platném právu založena

---

<sup>1)</sup> Podle § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, [dále jen „PřestZ(1990)“], jde o jednání, které „porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“. Spojení „škodlivý protiprávní čin“ používá návrh paragrafovaného znění přestupkového zákona (dále jen „NPřestZ“). Inspirací mohlo být i ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákon, (dále jen „TrestZ“). Adjektivum „škodlivý“ ovšem nemusí mít shodný význam. Vnímat je však třeba níže zmíněný rozdíl mezi materiálním pojetím deliktu a formálním pojetím deliktu s materiálním korektivem.

<sup>2)</sup> Podobného výsledku lze u opačného (= formálního) pojetí deliktu dosáhnout formulací okolností vylučujících protiprávnost.

<sup>3)</sup> Pro dnešní přestupky viz již zmíněný § 2 odst. 1 PřestZ(1990). Obecně pak v NPřestZ.

na formálním pojetí s materiálním korektivem.<sup>4)</sup> Trestní právo totiž počítá s tzv. subsidiaritou uplatňování trestní odpovědnosti (při doslovném výkladu ustanovení trestního zákona, které si ovšem přinejmenším zaslouží kritiku, platí, že to, co je formálně trestným činem, může být postačujícím způsobem projednáno jako správní delikt).

Samy správní delikty jsou různé závažnosti.<sup>5)</sup> Diskusní zůstává otázka obecné kategorizace správních deliktů podle závažnosti.<sup>6)</sup> Je ovšem jisté sporné, jaký by případná kategorizace měla v kontextu obecné úpravy správního trestání reálný význam, resp. jakých koncepčních změn by její předloha musela doznat, aby takový význam měla.

Bez ohledu na existenci či neexistenci obecné kategorizace zasluhují pozornost správní delikty „při dolní hranici“ správní odpovědnosti (s jistou dávkou volnosti je lze označit též jako bagatelní správní delikty). Zejména u této třídy správních deliktů může být významné zamyslet se nad možnostmi přístupu k uplatňování správní odpovědnosti – nad uplatňováním zásady legality, nebo zásady oportunitity. Jistěže uplatňování správní odpovědnosti za hmotněprávní správní delikty je založeno na zásadě legality. Naroveň průlomem do této zásady je přitom postaven institut blokové pokuty.<sup>7)</sup> Je otázkou, jak s touto konstrukcí naložit do budoucna (vypuštění bez náhrady by zřejmě bylo třeba u řady povinností „vykoupit“ snížením dolní hranice správní odpovědnosti; alternativou by bylo kasuistické zpřesňování řady skutkových podstat správních deliktů; další alternativou může být zpřesnění předpokladu „předprocesní“ domluvy, nebo, ale spíše jen teoreticky, i jistá „procesualizace“ domluvy v rámci řízení na místě).

---

<sup>4)</sup> Podle již zmíněného § 12 odst. 2 TrestZ „[t]restní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu“.

<sup>5)</sup> Aktuální text NPřestZ obsahuje demonstrativní výčet hledisek pro posuzování „povahy a závažnosti“ přestupku.

<sup>6)</sup> Aktuální text NPřestZ se o takovou kategorizaci nepokouší. Ve věcném záměru byla obsažena úprava zvlášť závažných přestupků. Dlužno poznamenat, že přístup podobný ustanovení § 14 odst. 3 TrestZ by vyžadoval komplexní revizi skutkových podstat správních deliktů.

<sup>7)</sup> Arg. spojením „[p]řestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže ... nestačí domluva ...“ [§ 84 odst. 1 PřestZ(1990)], z něhož plyne, že existují přestupky, které lze řešit domluvou. Aktuální text NPřestZ s touto konstrukcí nepočítá. Na druhé straně lze z platné právní úpravy mít za to, že jde o domluvu „v rámci“ blokového řízení. Ve vztahu k § 76 odst. 1 písm. h) PřestZ(1990) se nabízí výklad, že minimálně jedním takovým případem může být i uložení blokové pokuty po zahájení „regulérního“ řízení o přestupku. Možnost řešit určitou třídu bagatelních přestupků domluvou přitom není podmíněna výslovným uznáním přestupku jeho pachatelem. Za určitých okolností snižujících v konkrétním případě závažnost přestupku mohou být asi domluvou řešeny i takové přestupky, u nichž je stanovena dolní hranice sazby pro ukládání pokut [srov. některé přestupky podle § 125c platného znění zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)].

Daleko znepokojivější je tendence „generalizovaného“ nahrazování zásady legality zásadou oportunity, která se objevila v několika málo zákonech a která může inspirovat tvůrce návrhů dalších zákonů. Je zvláště smutné, že se tak stalo bez konfrontace s doktrínou. Některá ustanovení by totiž samozřejmě nemohla „projít“ doktrinální oponenturou.

Odstrašujícím příkladem dosahujícím patologických rozměrů je ustanovení typu: „Správní orgán před zahájením řízení uváží, zda o uložení sankce za zjištěné porušení povinností řízení zahájí. Přitom vychází zejména z povahy, závažnosti, doby trvání a následku protiprávního jednání a případného postupu osoby podezřelé z porušení právní povinnosti při odstraňování následků protiprávního jednání. Nezahájí-li řízení, sepíše o tom zápis a věc odloží. Rozhodnutí o odložení věci se nevydává.“<sup>8)</sup> Námitku netransparentnosti netřeba zdůrazňovat.<sup>9)</sup> Rovněž tak nemůže být ospravedlněním úpravy „usnadnění práce“ správnímu orgánu. Falešná by byla i argumentace debyrokratizací nebo snižováním administrativní zátěže.

Přijatelnější alternativy lze přitom najít i v platném právu:

Příkladem je konstrukce, která předpokládá za určitých okolností (konkrétně je to v návaznosti na uložení opatření k nápravě a na zjednání nápravy ve stanovené lhůtě), že správní orgán „sankci neuloží“.<sup>10)</sup> Za pochybení lze považovat příliš obecnou formulaci, z níž není zřejmý vztah k řízení o správním deliktu.

Specifickou (a zpřesňující) modifikací je konstatace viny a upuštění od uložení nebo snížení sankce (správního trestu) v případě kvalifikované součinnosti pachatele, resp. jednoho ze spolupachatelů správního deliktu se správním orgánem (iniciace postupu správního orgánu k prošetření případu, přiznání, pomoc při objasňování, distancování se od protiprávního chování).<sup>11)</sup> Kvalitu okolností

---

<sup>8)</sup> Jde o parafrázi ustanovení § 6 odst. 2 platného znění zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, (dále jen „KTDOHLZ“), kde se tato konstrukce objevila již v r. 2002. Poslední věta je „kopii“ první věty § 66 odst. 4 tehdejšího (i platného) znění PřestZ(1990).

<sup>9)</sup> Srov. zcela jiný přístup záměrně zvolený při konstrukci přezkumného řízení [§ 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „SpŘ“)].

<sup>10)</sup> Viz § 59 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Toto ustanovení není, systematicky poněkud nešťastně, zařazeno mezi ustanovení o projednávání správních deliktů (ta navíc s termínem „sankce“ neoperují). Nezfetelná úprava může svádět k tomu, že řízení o správním deliktu bude zahájeno až v případě nezjednání nápravy ve stanovené lhůtě. Rozumné však je vykládat věc tak, že v případě zjednání nápravy ve stanovené lhůtě bude konstatováno porušení právní povinnosti a od uložení sankce (pokuty) bude upuštěno.

<sup>11)</sup> Unikátní konstrukci obsahuje § 22ba platného znění zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), (dále jen ZOHS). Naše zákonná úprava je z r. 2012 (evropský standard je starší o více než 15 let). Jde

odůvodňujících upuštění od uložení nebo snížení správního trestu zde získávají skutečnosti, které by obecně jinak byly pouze polehčujícími okolnostmi.

Nabízí se i pokus upravit vztah k uplatňování trestní (trestněprávní) odpovědnosti: „Správní orgán zahájené řízení o uložení pokuty zastaví, nebo řízení nezahajuje, pokud správní delikt byl spáchán v souběhu s trestným činem a o skutku bylo pravomocně rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení. Pokud bylo trestní řízení teprve zahájeno, správní orgán řízení přeruší. Po dobu trestního řízení neběží lhůty pro ukládání pokut.“<sup>12)</sup>

Dílčí závěry:

1. Perspektivně je zapotřebí sledovat vývoj rozhraní mezi správní odpovědností a trestní (trestněprávní) odpovědností, zejména přístup praxe orgánů činných v trestním řízení k uplatňování tzv. subsidiarity trestní represe. V návaznosti na to se může ukázat jako vhodné zabývat se myšlenkou formulace úpravy, která by eliminovala případy, nebo alespoň snížila četnost případů, kdy správní orgán předá věc orgánu činnému v trestním řízení a posléze je tato věc „zpětně“ odevzdána nebo postoupena správnímu orgánu.
2. Pozornost zasluhuje zejména kritizovaný případ nahrazování zásady legality zásadou oportunity s tím, že je třeba pracovat na alternativním řešení spočívajícím ve vedení řízení a vydání meritorního rozhodnutí s výrokem o vině a s výrokem o upuštění od uložení sankce (správního trestu), který se bude opírat o seznatelné důvody. O oportunitě je naproti tomu možné uvažovat v souvislosti s bagatelními správními delikty; problémem by bylo, zda vůbec lze, popřípadě jak lze koncipovat garanci proti „nadužívání“ takové konstrukce.

**B.**

Nejožehavější otázkou týkající se osobního rozsahu uplatňování správní odpovědnosti se zdá být postih právnických osob veřejného práva. Má, či nemá mezi nimi a ostatními osobami existovat v tomto ohledu hranice? Aktuální podoba předlohy návrhu zákona o přestupcích podává negativní odpověď; argumentačně se přitom opírá v podstatě o námitku nerovnosti postavení rušitelů právní povinnosti. Přístup správního práva by se tak lišil od přístupu práva trestního.<sup>13)</sup>

---

o výraz tzv. programu shovívavosti (mírnějšího postihu) spolupracujících účastníků utajovaných horizontálních kartelových dohod. Blíže viz důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o ochraně hospodářské soutěže (tisk PS PČR č. 621, 6. volební období).

<sup>12)</sup> Viz § 42 odst. 3 platného znění zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů. Úprava je důsledkem novely z r. 2002.

<sup>13)</sup> Podle § 6 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, nejsou trestně odpovědné jednak stát (obecně) a jednak územní samosprávné celky (pouze) při výkonu veřejné moci.

Pro uplatňování správní odpovědnosti vůči právníckým osobám veřejného práva v současnosti žádná vyluka prakticky neexistuje. Z několika mála zákonů vyplývá „vyluka“ postihu „sebe sama“.<sup>14)</sup> Tzv. systémová podjatost, resp. pochybnost o nepodjatosti jistě může být širším problémem (a ve vztahu ke správnímu trestání se projevovat obzvlášť výrazně).<sup>15)</sup>

Obecně platí, že právnícké osoby veřejného práva odpovídají za správní delikty stejně jako ostatní právnícké osoby. Kromě toho ovšem existují i správní delikty se speciálním subjektem, jímž je právě právnícká osoba veřejného práva.

Při nedostatku exempce lze v rámci správní odpovědnosti právníckých osob veřejného práva, též s ohledem na výše uvedené, rozlišovat<sup>16)</sup>

- nespecifickou nevýlučnou odpovědnost; jeví se jako pouhá výseč správní odpovědnosti právníckých osob vůbec; právnícká osoba veřejného práva má stejné primární povinnosti jako ostatní právnícké osoby, resp. osoby vůbec; příkladem mohou být povinnosti vlastníka<sup>17)</sup>, stavebníka<sup>18)</sup> nebo podnikatele<sup>19)</sup>; procesní modifikací může být požadavek delegace v případě, že by správní orgán měl projednat správní delikt osoby, jejíž je součástí,<sup>20)</sup>
- specifickou nevýlučnou odpovědnost; jeví se jako jistá hmotněprávní modifikace, která je důsledkem speciální („doplněné“) primární hmotněprávní povinnosti (nebo naopak absence určité primární povinnosti) právnícké osoby veřejného práva ve srovnání s ostatními právníckými osobami, nebo specifikace primární povinnosti, či alespoň specifikace jejího „východiska“; příkladem mohou být povinnosti správce osobních údajů u osobních údajů, které je osoba veřejného práva povinna zpracovávat ze zákona, nebo povinnosti některých veřejnoprávních původců dokumentů (= písemných, obrazových, zvukových

---

<sup>14)</sup> Viz § 115 odst. 1 písm. f) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách); trestné nebude porušení povinnosti krajským úřadem (je mu uložena stejná povinnost jako jiným orgánům nebo osobám). Nepřímo např. zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů; trestné nebude porušení povinnosti Českou národní bankou (je ze zákona oprávněna k činnostem, k nimž opravňuje jiné osoby správním aktem).

<sup>15)</sup> Viz též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. I As 89/2010-119.

<sup>16)</sup> Blíže viz STAŠA, J. Ještě k trestání osob veřejného práva; in JELÍNEK, J. a kol. *Trestní odpovědnost právníckých osob v České republice. Bilance a perspektivy*, 1. vyd., Praha: Leges, 2013. K obecným východiskům pak POMAHÁČ, R. Trestání veřejnoprávních osob; *tamtéž*.

<sup>17)</sup> Např. povinnosti vlastníka lesa [viz platné znění zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)] nebo povinnosti vlastníka stavby [viz platné znění zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „StavZ“)].

<sup>18)</sup> Viz platné znění StavZ.

<sup>19)</sup> Např. platné znění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), (dále jen „ŽivZ“).

<sup>20)</sup> Viz větu druhou platného znění § 182 odst. 4 StavZ.

nebo jiných zaznamenaných informací), anebo (nově) možná i odpovědnost za správní delikt kontrolované osoby, u níž je prováděna kontrola výkonu státní správy nebo státní dozor nad samosprávou,<sup>21)</sup>

- výlučnou odpovědnost; souvisí s výlučným postavením (výlučnými primárními povinnostmi) a je výrazem existence specifických správních deliktů právnických osob veřejného práva; subjekt správního deliktu může být vymezen druhově (obec, kraj)<sup>22)</sup>, nebo jedinečně (Všeobecná zdravotní pojišťovna, Česká kancelář pojistitelů, Exekutorská komora České republiky)<sup>23)</sup>; jde o roztroušené skutkové podstaty správních deliktů postrádající zejména z věcného (ale i z osobního) hlediska systémové logiky.

Dosavadní (neslavný) vrchol správních deliktů osob veřejného práva představuje správní delikt narušení (díky použité legislativní zkratce jde ale o ohrožení) hospodářské soutěže, jehož se mohou dopustit orgány veřejné správy (slovy zákona jde o „orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy“).<sup>24)</sup> Protiprávní jednání přitom může spočívat i ve vydání vrchnostenského (abstraktního nebo konkrétního) aktu. Zvláště pikantní by bylo řešit vztah konstatování protiprávnosti takového aktu v rozhodnutí o vině a presumpce jeho správnosti (důsledkem výroku o vině zřejmě nemůže být popření presumpce správnosti), jakož i význam výroku o vině pro případné řízení o zrušení (či změně) aktu (nejde zřejmě o předběžnou otázku, o níž si nelze učinit úsudek). Praktickou otázkou by bylo, komu jinému než státu přičíst k tíži správní trest uložený orgánu jiné osoby za protiprávní jednání při výkonu delegované státní správy.

Uložení správního trestu orgánu právnické osoby veřejného práva předpoklá-

---

<sup>21)</sup> Srov. § 3 odst. 1 a 6 platného znění zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, dále § 3 odst. 1 (zejména písm. a) až c), f) a g) platného znění zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, (dále jen „ArchZ“) a konečně § 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), účinný od 1. ledna 2014.

<sup>22)</sup> Příkladem jsou již zrušené správní delikty, jejichž objektem bylo nakládání s majetkem územního samosprávného celku. Správní delikt obce dnes upravuje § 27a platného znění zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii (pověření plněním úkolů obecní policie osobu, která nemá osvědčení; nezajištění toho, aby stejnokroje strážníků, označení motorových vozidel a dalších dopravních prostředků obecní policie obsahovaly jednotné prvky).

<sup>23)</sup> § 24b platného znění zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (konstrukce z r. 1995, několikrát novelizováno); § 25 odst. 2 platného znění zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla); § 124c platného znění zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů (úprava účinná od začátku r. 2013).

<sup>24)</sup> § 22aa se zřetelem na § 19a odst. 1 a § 1 odst. 1 písm. d) platného znění ZOHS; úprava je z konce r. 2012.

dají i některé jiné zákony.<sup>25)</sup> Z doktrinárního hlediska to lze označit za podezřelé (subjektem odpovědnosti může být jen osoba).

Dílčí závěry:

1. Otázku, zda trestat právnické osoby veřejného práva či nikoli, je třeba posoudit jak v obou rovinách nevýlučné odpovědnosti, tak v rovině výlučné odpovědnosti a tam zejména ve vztahu k výkonu veřejné moci. Specifické správní delikty právnických osob veřejného práva představují pochybnou exkluzivitu. Míra vynětí právnických osob z uplatňování správní odpovědnosti v jednotlivých rovinách nevýlučné odpovědnosti přitom může být rozdílná.
2. Nebudou-li právnické osoby veřejného práva vyňaty z uplatňování správní odpovědnosti, bude dobré eliminovat konstrukce, které staví do pozice subjektu správního deliktu orgán právnické osoby veřejného práva, který není vůbec osobou, a nikoli tuto osobu samu. Možná by bylo vhodné explicitně řešit rozpočtový dopad uložení pokuty (zvláště pro případy porušení povinnosti při výkonu delegované státní správy) a otázku regresní úhrady.
3. Problém tzv. systémové podjatosti, resp. pochybnosti o nepodjatosti by mohla zmírnit věcná, popřípadě funkční specializace působnosti k projednávání správních deliktů právnických osob veřejného práva.<sup>26)</sup>
4. Modelovými alternativami<sup>27)</sup> postihu právnických osob veřejného práva se mohou stát
  - za předpokladu existence služebněprávního vztahu<sup>28)</sup> a z něho vyplývající disciplinární odpovědnosti důsledné dohledávání odpovědnosti fyzických osob, které porušení povinnosti právnické osoby veřejného práva způsobily (zavinily),
  - mechanismus náhradního výkonu působnosti (ve vztahu k plnění úkolů výsostné správy delegace, popřípadě atrakce; ve vztahu k plnění úkolů nevýsostné správy kontraktace) na účet a nebezpečí právnické osoby veřejného

---

<sup>25)</sup> Např. správní delikt veřejnoprávního, resp. určeného původce dokumentů podle § 74 odst. 5 a 8 platného znění ArchZ; k pojmu „určený původce“ viz § 63 odst. 1 téhož zákona. Týká se to i správních deliktů městských částí hl. m. Prahy (jejich postavení může být sporné, nejsou subjektem vlastnického práva).

<sup>26)</sup> Jistou obdobu je možné spatřovat v tendenci k profilaci osobní působnosti správních orgánů, která se objevila na úseku správy daní (Specializovaný finanční úřad); viz § 8 odst. 1 písm. o) a § 11 platného znění zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky; srov. dnešní znění § 11 s jeho zněním, které má nabýt účinnosti začátkem r. 2015.

<sup>27)</sup> Efektivní alternativa může snížit význam námitky nerovnosti v přístupu k důsledkům porušení povinnosti právnické osoby veřejného práva a jiné právnické osoby.

<sup>28)</sup> Týká se nejen zaměstnanců státu, ale i jiných právnických osob veřejného práva, zejména územních samosprávních celků s tím, že služební poměr těchto zaměstnanců by musel být regulován odlišným způsobem (výkon specifických agend služebního poměru by nebylo možné svěřit všem právnickým osobám veřejného práva; prakticky srov. zejména u menších obcí). Jiným řešením by bylo (navzdory předpokládaným a při jiných příležitostech již objeveným se tvrzením, že taková kombinace není v našem právním prostředí přípustná) svérázně kombinovat prvky soukromoprávního pracovního poměru a veřejnoprávního služebního poměru.

práva, která porušila povinnost při výkonu působnosti nebo která nevykonávala svěřenou působnost<sup>29)</sup>, krajním případem by bylo odnětí svěřené působnosti<sup>30)</sup>; podobně lze konstruovat i nápravu v rámci vztahů mezi orgány jedné osoby veřejného práva.

### C.

Jedním z důsledků porušení povinnosti stanovené normou správního práva může být vznik odpovědnosti za správní delikt. Jiné („netrestní“) důsledky představuje uložení povinnosti zjednat nápravu (označované někdy též jako povinnost přijmout opatření k nápravě). Nesplnění hmotněprávní povinnosti může mít za následek i vznik určité právní domněnky, nebo právní fikce.<sup>31)</sup> Správní tresty i zmíněné jiné důsledky porušení právní povinnosti lze považovat za správní sankce v širším smyslu slova; rozdílná je přitom především funkce různých tříd správních sankcí.<sup>32)</sup> Subjektivně ovšem bývají některé z těchto jiných právních důsledků pocíťovány jako trest (a může opravdu jít o citelnější postih, než jakým je správní trest).

Na druhé straně ne vždy musí být porušení právní povinnosti doprovázeno hrozbou sankce určité třídy, popřípadě hrozbou (či bezprostřední hrozbou) sankce vůbec. Od případů záměrných řešení („čistě pořádkových“ povinností) zde dlužno odlišit legislativní pochybení. Ještě z jiného úhlu pohledu může dokonce absence sankce zpochybnit potřebu (důvodnost, legitimitu) úpravy primární povinnosti.<sup>33)</sup>

Netřeba zdůrazňovat, že ve vztahu uplatnění správní odpovědnosti (projednání správního deliktu, vyslovení viny a uložení správního trestu) a jiných důsledků porušení právní povinnosti se neuplatňuje zákaz dvojího postihu (dvojího stíhání). I proto je pro účely nové právní úpravy správního trestání užitečná snaha o rozhraničení správní odpovědnosti a zmíněných jiných důsledků.

Při uplatňování správní odpovědnosti je bez výjimky nezbytné vymezit skutek (o tomto skutku se vede řízení) a zjistit, kdo za porušení právní povinnosti odpovídá (zda je obviněný vinen). Naproti tomu při ukládání opatření k nápravě nemu-

---

<sup>29)</sup> Svého času (do r. 2006) bylo možné zabezpečit náhradní výkon splnění úkolu samostatné působnosti obce (podobně u kraje s tím, že od r. 2002 mohlo jít i o úkol přenesené působnosti). Do r. 2002 to ale mohlo být i uložení pokuty obci nebo kraji.

<sup>30)</sup> Např. § 13 odst. 4 platného znění StavZ (odnětí působnosti stavebního úřadu).

<sup>31)</sup> Může jít (modelově vzato) o nesplnění oznamovací povinnosti týkající se adresy, které má za následek vznik domněnky nebo fikce adresy pro doručování.

<sup>32)</sup> Bližší viz PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, 8. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.

<sup>33)</sup> Tak absence postihu neoznámení „změny oboru činnosti u živnosti volné“ [viz § 62 odst. 1 písm. v) platného znění ŽivZ] „dokresluje“ problematičnost stanovení oboru živnosti volné jako náležitosti ohlášení živnosti.



sí být zjištění rušitele právní povinnosti podstatné (povinnost lze uložit někomu, komu je přičitatelný protiprávní stav<sup>34</sup>).

Rozhodnutí, jímž byla uplatněna odpovědnost za správní delikt, má dva esenciální výroky (deklaratorní o vyslovení viny a konstitutivní o uložení správního trestu nebo ochranného opatření; alternativou druhého je výrok, že se od uložení správního trestu upouští). Konstatace porušení právní povinnosti nebo existence protiprávního stavu však není součástí výroku rozhodnutí o uložení opatření k nápravě (s naplněním předpokladů uložení opatření o nápravě se správní orgán vypořádá v odůvodnění svého rozhodnutí).

V praxi správních orgánů je uvedený rozdíl samozřejmě vcelku všeobecně respektován. Výjimky představují agendy založené na zcela ojedinělých doktrinárně nepochybně odsouzeníhodných promiskuitních právních konstrukcích. Takový nežádoucí charakter indikuje stanovení lhůt pro zahájení řízení o uložení nápravných opatření nebo stanovení obdobných hledisek pro jejich ukládání, jaká bývají stanovena pro ukládání správních trestů.<sup>35</sup> Zjevně zmatené je počítat mezi opatření k nápravě uložení pokuty nebo veřejné napomenutí.<sup>36</sup>

Dlužno dodat, že snaha „přibližovat“ výrokovou část rozhodnutí o uložení opatření k nápravě výrokové části rozhodnutí o správním deliktu, jímž se uplatňuje správní odpovědnost, je nejen nešťastná, ale může i být pro správní orgány poněkud riskantní.<sup>37</sup>

Jiným příkladem (tentokrát méně škodlivého) promiskuitního přístupu je limi-

---

<sup>34</sup> Viz § 3 odst. 7 již zrušeného zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. V současnosti upravuje „méně čitelnou“ konstrukci § 20 písm. f) platného znění zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

<sup>35</sup> Viz § 10 odst. 1 a 4 platného znění KTDohlZ; řízení o uložení opatření k nápravě lze zahájit v jednorozhodnutí subjektivní a desetileté objektivní lhůtě (počítané ode dne, „kdy povinnost, za niž jsou ukládány, byla naposledy porušena“); při ukládání opatření k nápravě se vychází zejména z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání; při rozhodování o výběru opatření k nápravě se přihlíží také k povaze podnikatelské a jiné výdělečné činnosti, kterou vykonává osoba, již se opatření k nápravě ukládá.

<sup>36</sup> Viz § 26 odst. 1 písm. e) platného znění zákona č. 21/1992 Sb., o bankách (společně s opatřeními k nápravě je upravena možnost uložit pokutu do 50 000 000 Kč; připravovaná novela s tak výraznou promiskuitou již naštěstí nepočítá; kuriozitou je, že podle odstavce 5 téhož „[ř]ízení může být zahájeno též doručením rozhodnutí“) nebo § 9 odst. 2 platného znění KTDohlZ (veřejné napomenutí lze uložit „místo pokuty“; ustanovení je systematicky začleněno k opatřením k nápravě).

<sup>37</sup> „Záměna“ může v praxi (zejména při soudním přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí) vyvolat přísnější pohled na průběh řízení, které uložení opatření k nápravě předcházelo (směrem k požadavkům kladeným na řízení o správním deliktu). Ke srovnání některých požadavků na tato správní řízení viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 62 (2007). Nelze proto přisvědčit názorům, že „něco navíc“ ve výrokové části rozhodnutí o uložení opatření k nápravě není na škodu.

tace možnosti uložit určité „netrestní“ opatření závažností spáchaného správního deliktu.<sup>38)</sup>

Ve vztahu ke správní odpovědnosti má téměř hraniční povahu (nicméně „netrestní“ charakter) pravomoc odejmout rušiteli právní povinnosti oprávnění, jehož je držitelem.<sup>39)</sup> Současnou situaci v pozitivním právu lze demonstrovat na následující právní konstrukci:<sup>40)</sup>

Porušení stanovených povinností je jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti za správní delikt držitele oprávnění. Za tento správní delikt lze uložit pouze pokutu. Nezávisle na tom může správní orgán oprávnění odejmout (slovy zákona „zrušit“), nebo jeho výkon pozastavit, jestliže držitel oprávnění „závažným způsobem porušil nebo porušuje“ své právní povinnosti. Odnětí oprávnění po stanovenou dobu vyvolává překážku vzniku oprávnění se stejným nebo podobným obsahem. Naplnění předpokladů odnětí oprávnění se posuzuje samostatně (otázka, zda byl spáchán správní delikt, zde není předběžnou otázkou<sup>41)</sup>).

Efektivnost institutu odnětí oprávnění může snižovat, popřípadě negovat nevhodná kombinace s možností zrušit předmětné oprávnění na žádost jeho držitele (pokud jde podáním žádosti obejít negativní důsledky zmíněného zrušení oprávnění z moci úřední).<sup>42)</sup>

Pokud by budoucí obecná právní úprava správního trestání umožňovala uložit za správní delikt držitele oprávnění zákaz činnosti, jejíž výkon spočívá v realizaci tohoto oprávnění,<sup>43)</sup> a pokud by nedošlo k jiné změně právní úpravy předpokladů

---

<sup>38)</sup> Viz § 28a platného znění zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, o tzv. zvláštních opatřeních (provádění péče o zvíře jinou osobou, umístění týraného zvířete do náhradní péče, opatření ke snížení počtu zvířat v chovu, utracení zvířete, pozastavení činnosti chovatele); spolu s řízením o zvláštním opatření musí být zahájeno řízení o správním deliktu (neprobíhá-li trestní řízení); rozhodnutí o zvláštním opatření však nelze vydat, pokud je závažnost správního deliktu tak nízká, že je pokuta, která by měla být nebo byla zároveň uložena, na dolní hranici sazby stanovené za daný správní delikt.

<sup>39)</sup> Ve věcném záměru NPřestZ byla svého času tato pravomoc prezentována jako druh správního trestu.

<sup>40)</sup> Příklad z obecné veřejnoprávní úpravy podnikání. Viz § 62 platného znění ŽivZ na straně jedné a § 58 odst. 3 a § 8 odst. 6 téhož na straně druhé.

<sup>41)</sup> Pokud by tomu bylo naopak, bylo by nejdříve nutno pravomocně vyřešit otázku viny [arg. § 57 odst. 1 písm. c) SpŘ].

<sup>42)</sup> Což se bohužel živnostenskoprávní úpravě přihodilo. Od účinnosti novely, která „zrušila“ kategorické určení místní příslušnosti pro zrušení živnostenské oprávnění na žádost (úprava z r. 2010; viz § 71 odst. 2 platného znění ŽivZ) již nelze uvažovat o přednostním vedení řízení o zrušení živnostenského oprávnění z moci úřední.

<sup>43)</sup> Správně formulováno v NPřestZ. Stávající právní úprava je při doslovném výkladu nedostačující, když se omezuje na činnost, „k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu“. Státním orgánem je vzhledem k pozdějším změnám právního řádu sice samozřejmě rozumět i nestátní orgán veřejné moci, nicméně extenze pojmů „povolení“ a „souhlas“ na volnější režimy vzniku oprávnění je přinejmenším diskutabilní.

trvání onoho oprávnění, mělo by rozhodnutí o zákazu činnosti za následek jednak povinnost držitele oprávnění zdržet se jeho dalšího výkonu, jednak povinnost správního orgánu odejmout oprávnění z moci úřední z důvodu vzniku překážky jeho trvání.<sup>44)</sup> Povinnost zdržet se dalšího výkonu oprávnění nemůže být závislá na skutečnosti, že samotné oprávnění ještě nezaniklo, resp. že ještě nebylo odňato. Je ale třeba připustit, že nedostatečná vnitřní provázanost úpravy může ohledně okamžiku nástupu účinku zákazu činnosti vyvolávat v praxi nedorozumění. V závislosti na „šíři“ zákazu činnosti by se jeho důsledky mohly projevit vůči více oprávněním téhož držitele.<sup>45)</sup>

Na rozdíl od popsané současné situace by zde zrušení oprávnění na žádost nepředstavovalo konkurenci (nešlo by jím dosáhnout obejití zákona).

Faktické ukončení činnosti, která je předmětem zákazu, však nemusí být možné v celém rozsahu ihned. To bude typicky platit u podnikání. Pozitivní právo ojedinele tuto skutečnost reflektuje (ovšem až úpravou postavení bývalého držitele zrušeného oprávnění).<sup>46)</sup> V 90. letech se v praxi dokonce objevily i pokusy stanovit v souvislosti s odnětím oprávnění prostřednictvím vedlejšího ustanovení výroku tohoto rozhodnutí lhůtu k ukončení činnosti (což ovšem nemůže bez opory v zákoně obstát).

Na okraj lze ještě poznamenat, že je možný jednočinný souběh porušení zákazu činnosti (maření výkonu úředního rozhodnutí) a výkonu činnosti bez potřebného oprávnění (typicky neoprávněného podnikání).

Dílčí závěry:

1. Uplatňování správní odpovědnosti (ukládání správních trestů nebo ochranných opatření) nelze směřovat s ukládáním opatření k nápravě nedostatku zjištěných při výkonu správního dozoru. Stávající promiskuitní právní instituty je zapotřebí revidovat. Správní řízení o projednání správního deliktu a správní řízení o uložení opatření k nápravě lze (obecně vzato) spojit<sup>47)</sup>, nicméně (v konkrétním případě) to může být vyloučeno akutní potřebou uložit opatření k nápravě co nejdříve (např. i za cenu vyloučení odkladného účinku odvolání<sup>48)</sup>).

---

<sup>44)</sup> K tomu srov. § 8 odst. 5 a § 58 odst. 1 písm. b) v návaznosti na § 8 odst. 5 platného znění ŽivZ.

<sup>45)</sup> K diskusi zejména ve vztahu k podnikání (lze uvažovat i zákaz „podnikání vůbec“). Ve srovnání s § 73 odst. 3 TrestZ se zdá být vymezení v NPřestZ přeci jen příliš úzké (nezahrnuje obecně i činnost „jejíž výkon upravuje jiný právní předpis“). Tato formulace zahrnuje i aktivity v tzv. volném režimu úpravy [srov. § 3 odst. 3 písm. f), ale i písm. x) platného znění ŽivZ].

<sup>46)</sup> Viz § 145 odst. 3 původního (i platného) znění zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

<sup>47)</sup> Viz § 140 odst. 1 SpŘ.

<sup>48)</sup> Viz § 85 odst. 2 písm. a) a odst. 4 SpŘ.

2. Ukázalo se, že není žádoucí koncipovat odnětí oprávnění, popřípadě pozastavení výkonu oprávnění jako správní trest nebo ochranné opatření. Vhodné je ovšem doladit vztah zákazu činnosti a trvání oprávnění k činnosti, která je předmětem zákazu. Vzhledem k samostatnosti těchto institutů nelze vyloučit časové „upřednostnění“ odnětí (zrušení) oprávnění z důvodu ochrany veřejného zájmu ohroženého dalším výkonem oprávnění; pokud bude zákaz činnosti následovat, bude bez významu případný střet se zrušením oprávnění na žádost. Může ale být otázkou, zda možnost (či povinnost) odejmout oprávnění k činnosti z důvodu porušování právních povinností má být vůbec upravena samostatně, nebo zda má jít o přímý důsledek zákazu činnosti (zmíněnou „přednostní“ ochranu by pak bylo třeba zajistit výlučně pomocí pozastavení výkonu oprávnění).

\* \* \*

Diskutovat zmíněné otázky je na místě zejména v souvislosti s přípravou nového zákona o přestupcích nezávisle na tom, nakolik je aktuální verze jeho paragrafovaného znění limitována výsledky projednání věcného záměru. Přitom je třeba poukázat na význam podrobnějšího rozboru jednotlivých skutkových podstat správních deliktů obsažených v mnoha zákonech, zobecnění vývojových tendencí ve správním trestání a jejich kritického hodnocení. Potřeba seriózní diskuse a solidní analýzy by neměla ustupovat pod tlakem vyplývajícím z předpokládaného časového harmonogramu legislativních prací.