

Skryté přestupkové řízení a sankční účinky netrestních opatření v českém správním právu

Úvod

V jedné ze svých nejrecentnějších publikací, Helena Prášková rozvíjí úvahu o trestní či quasi-trestní povaze odnětí veřejnoprávního oprávnění k výkonu regulované činnosti.¹⁾ Tato publikace, kromě zamýšlení se nad zavedením univerzálního trestu odnětí oprávnění, rovněž odhaluje celou řadu společných rysů odnětí oprávnění coby netrestního (často ochranného) opatření na straně jedné a zákazu činnosti coby správního trestu na straně druhé. Jedná se o vysoce zajímavou (a bohužel i vysoce praktickou) otázku, která má širší konotace zejména tehdy, je-li zkoumána z opačného pohledu: úvaha o zavedení odnětí oprávnění jako správního trestu totiž implikuje, že takový postup má v řadě případů sankční či quasi-sankční povahu, což vyvolává otázku, zda řízení o odnětí veřejnoprávního oprávnění konkuruje řízení přestupkovému.

Společné znaky obou institutů jsou zřejmé: v obou případech je výsledkem rozhodnutí nemožnost dotčeného subjektu vykonávat určitou činnost, k níž se vyžaduje veřejnoprávní oprávnění, a v obou případech je tento postup následkem porušení určité povinnosti či protiprávního jednání spojené s výkonem této činnosti.²⁾ Jak doktrína, tak i judikatura přitom dlouhodobě poukazují na nutnost rozlišování těchto dvou institutů a zdůrazňují, že účelem opatření není trestat pachatele určitého protiprávního jednání, nýbrž naplnění jiného chráněného zájmu, typicky zájmu na ochraně společnosti či jejího segmentu před tím, aby určitou regulovanou činnost vykonávaly vybrané osoby.³⁾ Jakkoliv se jedná o právně vcelku logický a ze systematického hlediska konzistentní koncept, je nutné si položit otázku, zda tomu tak v praxi skutečně je, a zda v rovině *lege ferenda* by tento systém neměl být přehodnocen.

Český právní řád na více místech obsahuje úpravu odnětí veřejnoprávního oprávnění (tzv. delicensování), která není navázána na nesplňování předpokladů pro výkon určité činnosti (což by měl být primární důvod delicensování, budeme-li ho vnímat jako opak licencování, kde se zkoumá právě splnění předpokladů pro udělení určitého povolení), nýbrž na protiprávní jednání

^{*)} Autor je advokátem v Praze a působí na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹⁾ PRÁŠKOVÁ, H.: Odnětí oprávnění jako správní trest? In *Správní právo*, 2024, roč. LVII, č. 1–2, str. 110–118, ISSN 0139-6005.

²⁾ Srov. zejm. § 47 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2021, č. j. 8 As 13/2019-91.

v souvislosti s výkonem dané činnosti.⁴⁾ Úprava delicensování je přitom typicky doprovázena též úpravou přestupků, kde obě úpravy se překrývají v předmětu postihu, což vyvolává otázku, zda se v případě delicenčního řízení nejedná o skryté řízení přestupkové, v němž je fakticky zkoumána vina za určitý delikt, aniž by účastník takového řízení požíval procesních práv, která by mu byla náležela v řízení přestupkovém. Tento článek si klade ambici za použití syntetické a analytické metodologie poukázat na koncepční závadnost takového legislativního nastavení a nabídnout jak praktické, tak i legislativní řešení tohoto nežádoucího stavu.

K pojmu skrytého přestupkového řízení

V judikatuře správních soudů a české doktríně správního práva není pojem skrytého přestupkového řízení definován. Jistou inspiraci nalezneme v příbuzném konceptu tzv. skryté daňové kontroly, kterou Václav Čepelák nadneseně definuje jako „extenzivní provádění vyhledávací činnosti“ správcem daně, tedy faktické provádění úkonů daňové kontroly, aniž by taková kontrola byla řádně zahájena a prováděna v náležitém procedurálním režimu.⁵⁾ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o nežádoucí a závadný stav, který zhoršuje procesní postavení daňového subjektu tím, že správce daně „pod zástěrkou místního šetření“ fakticky provádí daňovou kontrolu, při níž však kontrolovanému není poskytnuta stejná úroveň ochrany jeho práv.⁶⁾ V případě skrytého přestupkového řízení se jedná o situaci obdobnou.

Skryté přestupkové řízení můžeme definovat jako řízení, v němž se fakticky posuzuje otázka viny (a eventuálně i trestu) účastníka tohoto řízení za nějaký delikt, aniž by však takové řízení probíhalo v režimu správního řízení trestního. Problematickostí tohoto postupu spočívá v tom, že takové řízení typicky probíhá v režimu částí II. a III. správního řádu,⁷⁾ nikoliv v režimu části III. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.⁸⁾ Účastník řízení (fakticky obviněný) je v důsledku takového postupu připravován o celou řadu svých procesních práv, mezi významnější z nichž patří například kvalifikované právo na nařízení ústního jednání,⁹⁾ nebo benefitování ze zásady *ne bis in idem*,¹⁰⁾ presumpce nevinyl¹¹⁾ či zániku přestupkové odpovědnosti v důsledku promlčení (jakkoliv by některé tyto zásady měly být respektovány univerzálně).¹²⁾ Vedení

⁴⁾ Viz např. § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, nebo § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, nebo § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, nebo také § 22 odst. 4 zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů (zákon o mediaci).

⁵⁾ Srov. ČEPELÁK, V.: Skrytá daňová kontrola a lhůta pro stanovení daně. In *Bulletin Komory daňových poradců*, 2024, sv. 2024, č. 3, str. 31–34.

⁶⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2023, č. j. 5 Afs 287/2021-32. Dále viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 2 Afs 170/2023-30, nebo také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2024, č. j. 3 Afs 176/2022-46.

⁷⁾ Tzn. § 9 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

⁸⁾ Tzn. § 60 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹⁾ Srov. § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. a § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁰⁾ Srov. § 77 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb.

¹¹⁾ Srov. § 69 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.

¹²⁾ Srov. § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb.

skrytého přestupkového řízení tak představuje poměrně významný zásah do procedurálního postavení účastníka řízení, a tudíž může zakládat porušení jeho práva na spravedlivý proces.

Skrytá přestupková řízení v českém správním právu

Budeme-li aplikovat shora zformulovanou definici skrytého přestupkového řízení na existující úpravu zvláštních správních předpisů, nalezneme celou řadu řízení, která vymezená kritéria splňují. Tak například § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích umožňuje Ministerstvu spravedlnosti zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který „závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou [...] insolvenčním zákonem“.¹³⁾ Zároveň stejný zákon obsahuje skutkovou podstatu přestupku, kterého se insolvenční správce dopustí tím, že „při výkonu funkce insolvenčního správce závažným způsobem poruší nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou insolvenčním zákonem“.¹⁴⁾ Obdobnou úpravu obsahuje i zákon o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, který v § 14 odst. 1 písm. e) umožňuje ministerstvu zrušit oprávnění vykonávat znaleckou činnost, pokud „znalec závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou tímto zákonem“, přičemž úprava přestupků pochopitelně i zde rovněž směřuje na porušení povinností stanovených daným zákonem.¹⁵⁾ Krom dvou uvedených příkladů lze obdobnou úpravu nalézt též v dalších předpisech.¹⁶⁾

Shora citované zákony tedy obsahují paralelní úpravu jednak řízení o odnětí veřejnoprávního povolení k výkonu regulované činnosti z důvodu porušení určitých povinností, a jednak řízení o přestupcích, jejichž skutkové podstaty směřují na porušení zcela totožných povinností. Jinými slovy, stejné jednání držitele veřejnoprávního oprávnění může být jak důvodem pro zahájení řízení o přestupku a uložení sankce za tento přestupek, tak i důvodem (byť v kvalifikovaných případech) pro odnětí veřejnoprávního oprávnění. Zákon však i přes překrývající se úpravu nespojuje zrušení oprávnění se spácháním přestupku, nýbrž s porušením povinností, které jsou předmětem skutkových podstat přestupků, čímž úpravu přestupků zrcadlí.

Je-li tedy s držitelem veřejnoprávního oprávnění zahájeno řízení o odnětí tohoto oprávnění z důvodu porušení určité povinnosti stanovené zákonem, aniž by o tomto porušení bylo rozhodnuto v jiném řízení (typicky řízení přestupkové), správní orgán v takovém řízení bude fakticky posuzovat stejné jednání, které by mělo být předmětem řízení přestupkového, nicméně v režimu méně přívětivém pro účastníka tohoto řízení. Bude se tedy jednat o skryté přestupkové řízení, v němž přitom správní orgán krom procesních aspektů rovněž nebude formálně

¹³⁾ Viz § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích.

¹⁴⁾ Viz § 36b odst. 1 písm. i) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích. Obdobně je to s též dalšími skutkovými podstatami přestupků podle § 36b odst. 1 a 2, které se věcně překrývají s § 13 odst. 2.

¹⁵⁾ Srov. § 14 odst. 1 písm. e) a § 39 odst. 1 písm. a) až o) zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech

¹⁶⁾ Např. § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, nebo § 22 odst. 4 zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů (zákon o mediaci).

vázán ani materiální stránkou přestupku,¹⁷⁾ ani jeho eventuálním promlčením, ani dalšími atributy správního práva trestního.

Otázkou povahy zrušení povolení a jeho trestní funkce se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 29. září 2021, č. j. 8 As 13/2019-91, který se týkal zrušení povolení insolvenčního správce. V daném rozsudku soud za pomoci tzv. Engelova testu¹⁸⁾ dospěl k závěru, že zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích nepředstavuje trestní sankci, a že se nejedná ani o správní delikt či trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jakkoliv argumentace soudu má jistou logiku v kontextu současného nastavení, jako akademik se s jeho závěry ztotožnit nemohu: obhajoba stavu *de lege lata* prostřednictvím argumentů pocházejících ze stavu *de lege lata* by totiž byla argumentací kruhem. Bez ohledu na to, zda odnětí povolení je či není trestem dle Engelových kritérií (k jejichž aplikaci rovněž mám řadu výhrad), totiž zůstává odlišnou otázkou, zda je možné nahrazovat úvahu o vině za případný přestupek pro účely zrušení oprávnění, ať již jeho povaha je jakákoliv.

I když odhlédneme od quasi-sankční povahy odnětí oprávnění, z koncepčního hlediska nic nebrání posouzení porušení zákona v přestupkovém řízení a následné navázání ochranného opatření právě na zjištění, zda v dané věci byl spáchán přestupek. Jsou-li přitom znaky protiprávního jednání zcela totožné, v delicenčním řízení se fakticky jedná o předběžnou otázku o spáchání přestupku, jejíž samostatné posouzení je obecně zakázáno.¹⁹⁾ Z hlediska stavu *de lege ferenda* je tedy překrývání skutkových podstat přestupků a důvodů pro odnětí veřejnoprávního povolení stavem nežádoucím, který si žádá řešení.

Aplikační a legislativní řešení

V kontextu výše uvedeného se nabízí dvě roviny řešení daného problému, a to jednak řešení překlenovací (aplikační postup správního orgánu za stávající právní úpravy), a jednak řešení koncepční. Aplikační řešení je jednoduché: má-li být důvodem pro odnětí veřejnoprávního oprávnění čin, který naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, správní orgán by měl aplikovat pravidlo zakotvené v § 57 odst. 1 písm. c) větě za středníkem správního řádu a neměl by řízení o odnětí oprávnění zahajovat do doby, než bude pravomocně rozhodnuto v řízení o daném přestupku.²⁰⁾ Nemůže-li být řízení o přestupku zahájeno např. z důvodu nenaplnění materiální stránky či z důvodu promlčení, pak se nabízí otázka, zda takové jednání nepostihnuteľné v rovině správního práva trestního by vůbec mělo být důvodem pro odnětí oprávnění.

Pokud jde o řešení koncepční, tím je legislativní zákrok, kterým dojde k navázání odnětí veřejnoprávního oprávnění na pravomocné rozhodnutí o spáchání přestupku, nikoliv na samotné jednání naplňující znaky přestupku.

¹⁷⁾ Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb. může být protiprávní čin přestupkem toliko tehdy, je-li zároveň společensky škodlivý. Úprava delicencování přitom žádný test společenské škodlivosti nestanoví.

¹⁸⁾ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

¹⁹⁾ Viz § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

²⁰⁾ Případně by měl již zahájené řízení přerušit.

Závěr

Bez ohledu na to, zda lze odnětí veřejnoprávního oprávnění vnímat jako sankci, je postup spočívající ve faktickém posuzování viny za přešůpek v rámci předběžné otázky postupem vysoce problematickým a ze systémového hlediska nežádoucím. Úprava přešůpků a úprava podmínek pro odnětí oprávnění by neměly konkurovat, a je-li odnětí oprávnění navázáno na jednání naplňující skutkovou podstatu některého přešůpku, samostatné posouzení tohoto jednání v řízení o odnětí oprávnění fakticky představuje skryté přešůpkové řízení, v němž jsou jeho účastníkovi odepírána procesní práva spojená se sankčním řízením. Z koncepčního hlediska by tedy odnětí veřejnoprávního oprávnění mělo být navázáno na pravomocné rozhodnutí o přešůpku, čímž by se existence skrytého přešůpkového řízení eliminovala.

Shrnutí:

Tento článek se věnuje problematice tzv. skrytého přešůpkového řízení v kontextu odnětí veřejnoprávního povolení, tedy situacím, kdy je pro účely zrušení povolení k výkonu regulované činnosti samostatně posuzováno jednání, které zároveň naplňuje znaky některého přešůpku. Autor dospívá k závěru, že se jedná o nežádoucí legislativní jev, v jehož důsledku dochází ke zhoršení procesního postavení účastníka řízení, jemuž je upřeno projednání věci v režimu přešůpkového řízení a namísto toho se otázka viny fakticky posuzuje jako otázka předběžná.

Klíčová slova: skryté přešůpkové řízení, správní trestání, odnětí veřejnoprávního oprávnění, sankční účinky správních opatření, zákaz činnosti, přešůpkové řízení.

Concealed administrative criminal proceedings and the punitive effects of non-penal measures in Czech administrative law – summary:

This article deals with the issue of so-called concealed administrative criminal proceedings in the context of the revocation of a public license, i.e. situations where, for the purpose of revoking a license to perform a regulated activity, conduct that also fulfills the characteristics of an administrative offense is assessed independently. The author concludes that this constitutes an undesirable legislative phenomenon, which results in a deterioration of the procedural position of the party to the proceedings, who is denied a hearing in the criminal proceedings and instead the question of guilt is in fact assessed as a preliminary question.

Keywords: hidden administrative offence proceedings, administrative punishment, withdrawal of public authorization, sanctioning effects of administrative measures, prohibition of activity, administrative offence proceedings.