

PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ DELIKTY PODLE ŽIVNOSTENSKÉHO ZÁKONA*LEGAL RESPONSIBILITY FOR COMMINGLED OFFENSES UNDER THE TRADE ACT.***DOC. JUDR. EVA HORZINKOVÁ, PHD.**

POLICEJNÍ AKADEMIE V PRAZE

E-MAIL: HORIZINKO@POLAC.CZ**KLÍČOVÉ SLOVÁ:**

veřejná správa, smíšený správní delikt, zavinění, právní odpovědnost, objektivní odpovědnost, kodifikace, kvalifikovaná činnost, spravedlivý proces

KEY WORDS:

public administration, commingled offense, fault, legal responsibility, objective responsibility, codification, qualified action, fair proces

ABSTRAKT:

Uvedený článek se zabývá problematikou správního trestání na úseku smíšených správních deliktů upravených živnostenským zákonem. Autorka vymezuje jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů, poukazuje na jejich zákonné znaky a popisuje jejich projednávání. Článek zdůrazňuje potřebu klást důraz nejen na kritéria při ukládání sankcí za tyto delikty, ale v celém procesu jejich projednávání jsou důležité základní zásady spravedlivého procesu.

ABSTRACT/SUMMARY:

This article explains the administrative punishment in the field of the categories of different administrative offenses (commingled offenses) governed by the Trade Act. The author defines the individual merits of administrative offenses, points to their legal characters and describes their discussion. Article stresses the need to emphasize not only the criteria for imposing sanctions for these offenses but in the process of discussions are important fundamental principles of due process.

ÚVOD

V právní teorii se právní odpovědností zpravidla rozumí povinnost strpět sankce za porušení povinnosti stanovené právními normami odpovědnostního vztahu. Jedním z druhů právní odpovědnosti je odpovědnost správněprávní¹. Obecně je chápána jako povinnost strpět sankce upravené normami správního práva. Porušením povinností vymezených normami správního práva, které jsou postižitelné sankcí uloženou orgánem veřejné správy, se osoba dopouští správního deliktu. *Správní delikt* je protiprávní jednání, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, se kterým zákon spojuje hrozbu určitou sankcí a které přísluší projednat správnímu orgánu. Toto je nejobecnější vymezení pojmu správní delikt. Správní delikty se liší podle jednotlivých druhů, přičemž přesná kategorizace je dnes zavádějící, protože právní úprava je v současné době velmi roztříštěná a klasické třídění mnohdy už právo nerespektuje.

1) PRŮCHA. P. K režimu právní úpravy správního trestání, Časopis pro právní vědu, 2/1998, s. 164.

Správní delikty jsou klasifikovány za použití různých hledisek. Jedním z druhů správních deliktů jsou i *smíšené správní delikty*, jako zvláštní kategorie správních protiprávních jednání.² Jako nová kategorie správních deliktů se objevily zejména po roce 1989 v souvislosti se změnami, ke kterým došlo v oblasti podnikatelské činnosti. V právních předpisech se sice objevují, ale jsou ponechávány bez názvu, někdy se vymezují jako o správní delikty právnických osob a fyzických osob, nebo správní delikty hybridní nebo správní delikty právnických a fyzických osob bez ohledu na zavinění a ani v odborné literatuře pro ně neexistuje jednotný název.³ Někdy se také hovoří o tom, že existují tzv. *podnikatelské delikty*.

Zvláštní zákony, které upravují jednotlivé oblasti veřejné správy, často nerozlišují, zda odpovědnou osobou je právnická nebo fyzická osoba a kladou důraz na charakter prováděné činnosti. V této souvislosti je třeba říci, že někdy se tohoto deliktu může dopustit buď každá právnická osoba a fyzická osoba jenom v souvislosti s podnikáním, resp. v souvislosti s výkonem určité kvalifikované činnosti. U jiných deliktů se naproti tomu vyžaduje souvislost s podnikatelskou činností jak u právnických tak i fyzických osob. Vzhledem k roztržičnosti a různorodosti právní úpravy je pak toto třídění velmi obtížné.

U smíšených správních deliktů neexistuje ani částečná kodifikace. Nejsou upraveny obecně základy odpovědnosti, systém sankcí a jejich ukládání ani specifika postupu při jejich projednávání. Právní úprava se zpravidla omezuje na výčet skutkových podstat a sankce za ně a lhůty pro jejich ukládání, včetně orgánu, který o nich rozhoduje.

Základem správní odpovědnosti za smíšené správní delikty živnostníků je protiprávní jednání právnických osob podnikatelů a podnikajících fyzických osob, kterým uvedené subjekty naplní, jak obecné znaky správního deliktu, tak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně. V tomto případě v živnostenském zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ŽivZ").

SKUTKOVÉ PODSTATY SMÍŠENÝCH SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

Jednotlivé skutkové podstaty výše uvedených správních deliktů jsou vymezeny v ust. § 62 odst. 1 ŽivZ. Jedná se o správní delikty, jimiž podnikatelé porušují příslušná ustanovení živnostenského zákona. Zatímco obecným objektem správních deliktů, a tedy i uvedených smíšených správních deliktů, je řádný výkon veřejné správy, můžeme říci, že druhovým objektem smíšených správních deliktů podle živnostenského zákona, je řádný výkon živnostenského oprávnění. Konkrétní objekt je pak vymezen v každé skutkové podstatě.

Podmínky vzniku živnostenského oprávnění i další podmínky při jeho provozování upravuje právě již zmíněný ŽivZ. Znakem správního deliktu je jednání podnikatele, přičemž zákon nestanoví, jakým způsobem může k porušení povinnosti dojít.

Jedná se např. o porušení povinnosti ustanovit odpovědného zástupce v případech, kdy je k tomu podnikatel povinen, nebo pokud podnikatel neoznámí ukončení jeho funkce nebo jeho ustanovení, dále neoznámí např. změny údajů obsažených v ohlášení nebo v žádosti o koncesi, neoznámí zahájení a ukončení provozování živnosti v provozovně živnostenskému úřadu, neoznačí provozovnu apod. Skutkové podstaty správních deliktů, za které je možno uložit pokutu, jako sankci jsou v § 62 ŽivZ přímo vyjmenovány s určitou konkretizací.

2) Sládeček, V. *Obecné správní právo*, ASPI, Praha, 2009, s. 191.

3) Mates, P. *Smíšené správní delikty*, Právní rozhledy, 7/1999, s. 351.

V § 62 odst. 2 a odst. 3 ŽivZ jsou dále uvedeny skutkové podstaty správních deliktů, kterých se mohou dopustit pouze zahraniční podnikatelé, kteří dočasně poskytují služby na území České republiky. Poskytování služeb je chápáno jako dočasný výkon podnikatelské činnosti na našem území příslušníky členských států EU, kteří podnikají v některém jiném státě EU. Toto právo vyplývá příslušníkům EU ze Smlouvy o založení Evropského společenství (čl. 49 a násl.) Takováto osoba může na území České republiky dočasně poskytovat služby v rozsahu svého podnikatelského oprávnění za stejných podmínek jako ve státě svého působení. Oprávnění k podnikání bylo zahraniční osobou získáno v některém členském státě EU. Stejně právo mají i podnikatelé usazení v jiném smluvním státě Dohody o Evropském hospodářském prostoru a podnikatelé na území Švýcarské konfederace⁴.

Při poskytování služeb se uvedení podnikatelé neřídí živnostenským zákonem, kromě ustanovení § 60a ŽivZ. Další podmínky pro ně vyplývají ze zvláštních zákonů (viz ustanovení zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb).

V § 63 ŽivZ jsou uvedeny správní delikty, kterých se mohou dopustit pouze právnické osoby, které neoprávněně provozují činnosti, aniž mají příslušné živnostenské oprávnění. K naplnění této skutkové podstaty dochází tím, že právnická osoba provozuje bez živnostenského oprávnění živnost volnou, řemeslnou, vázanou nebo koncesovanou. Je však otázkou proč, zde nebyly uvedeny také podnikající fyzické osoby, neboť i tyto osoby se mohou výše jmenovaných správních deliktů dopustit.

Pachatelem smíšeného správního deliktu obecně může být právnická osoba a jen podnikající fyzická osoba, přičemž není rozhodné, jde-li o živnostníka nebo osobu podnikající podle jiných právních předpisů. Podnikající fyzická osoba může být podnikatelem i podle jiného právního předpisu a může současně porušovat ustanovení § 63 odst. 1 ŽivZ. Jiná by byla situace, pokud by se takto chovala fyzická osoba, která nemá žádné podnikatelské oprávnění. V tomto případě by se takováto osoba dopouštěla přestupku podle § 61 odst. 4 ŽivZ.

Právní úprava v ŽivZ o smíšených správních deliktech tak není jednotná, neboť v některém případě se správního deliktu může dopustit právnická osoba jako podnikatel a podnikající fyzická osoba, některého deliktu podnikající fyzická osoba nebo pouze právnická osoba. Formulace zákonného textu tak může být zavádějící a je pak třeba vycházet z obecných právních principů a logického výkladu jednotlivých ustanovení zákona.

Pro vznik odpovědnosti za spáchání smíšených správních deliktů se nevyžaduje zavinění. Jedná se tedy o tzv. absolutní objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění. U právnické osoby by bylo obtížné prokazovat podíl jednotlivců na jednání právnické osoby jako celku. Pokud jde o podnikající fyzické osoby, vychází se z toho, že mají-li v podnikání v zásadě stejné postavení jako osoby právnické, musí tomu odpovídat i jejich odpovědnost za spáchání deliktu. Jinými slovy v souvislosti s výkonem podnikatelského oprávnění se na fyzickou osobu pro účely správního trestání hledí jako na osobu právnickou⁵. Výslovně je tato skutečnost obsažena v ust. § 64 odst. 5 ŽivZ.

Odpovědnost za smíšené správní delikty je obecně objektivní odpovědností, nicméně je třeba vždy zkoumat, zda v souvislosti s určitou činností došlo k porušení určité povinnosti stanovené právními předpisy nebo rozhodnutím vydaným na jejich základě⁶. Zákonná úprava může stanovit výjimku

4) HORZINKOVÁ, E. *Živnostenský zákon v praxi, 8. aktualizované vydání*, Olomouc, Anag, 2010, s. 43.

5) srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 1. 2001 sp. zn. 31 Ca 129/2001.

6) MULLER, Z. *O odpovědnosti právní*, Správní právo 1/1991, s. 8.

stanovením tzv. liberačních důvodů. Při jejich existenci se může podnikatel odpovědnosti za správní delikt zprostit.

Ve smyslu § 64 odst. 2 ŽivZ je možné zprostit se odpovědnosti za správní delikt tím, že právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Tyto obecně vymezené liberační důvody je třeba vztahovat i na podnikající fyzické osoby.

SANKCE

Sankce je právním následkem smíšeného správního deliktu. Všechny skutkové podstaty smíšených správních deliktů obsahují jako sankce peněžité pokuty. ŽivZ je upravena pouze horní hranice pokuty, a to pevnou částkou. Správní orgán (obecní živnostenský úřad) může při ukládání sankce vycházet výhradně ze zákonem stanoveného rozmezí. Pokud by se od něho odchýlil, jde ve vztahu k výroku, o rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 soudního řádu správního⁷

Při stanovení konkrétní výše pokuty, jak uvádí § 64 odst. 2 ŽivZ, postupuje obecní živnostenský úřad, který je oprávněn v prvním stupni delikt projednat, podle určitých hledisek. Kritéria jsou stanovena demonstrativně a jsou výsledkem správního uvážení živnostenského úřadu. Rozhodnutí, kterým se ukládá pokuta, musí být řádně zdůvodněno, zejména se přihlíží k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž delikt byl spáchán. Pokud zákon stanoví, jakými hledisky se má správní orgán řídit, je porušení těchto hledisek nezákonností. Jen pro úplnost je třeba dodat, že pokuta musí být uložena obligatorně, ale její výše závisí na správním uvážení živnostenského úřadu ve vazbě na kritéria stanovená v § 64 odst. 2 ŽivZ.

Při ukládání sankcí je třeba také dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů tak, jak to vyplývá ze správního řádu. Nelze pominout zejména princip *legitimního očekávání* a *zákaz překvapivých rozhodnutí*, resp. požadavek předvídatelnosti správního rozhodování, který je na řízení v oblasti správního trestání také třeba aplikovat. Správní orgán by měl rozhodovat shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti, případně odůvodnit, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlil. V obdobných případech by správní úřad měl používat obdobné postupy a předem daná obecná měřítka. V mnoha případech v praxi výše uvedené principy však nejsou často dodržovány.

Na rozdíl od přestupků není v ŽivZ zakotven zákaz reformace in peius a proto v praxi dochází i k tomu, že odvolací orgán uloží vyšší pokutu. Uvedený postup ovšem není v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech, jejíž ustanovení je třeba v praxi vykládat tak, že právo na tzv. spravedlivý proces je třeba použít i ve vztahu ke správnímu právu trestnímu.⁸

V § 63a ŽivZ je upraven vícečinný souběh správních deliktů, kde platí pro uložení sankce „absorpční zásada“. Obecní živnostenský úřad projedná správní delikty spáchané touž osobou ve společném řízení podle příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podmínkou je, že k projednání všech správních deliktů jednoho pachatele je příslušný též živnostenský úřad. V takovém případě živnostenský úřad uloží sankci podle ustanovení, které se vztahuje na správní delikt nejpřísněji postižitelný.

⁷) zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸) Mates, P., Pipek, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním, Právní rozhledy 11/1995, s. 235.

Za vyjmenované správní delikty je možné uložit také blokovou pokutu do výše 5 000 Kč v blokovém řízení. Vzhledem k tomu, že ŽivZ neupravuje blokové řízení, užije se obdobně ustanovení § 84 až § 85 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

ZÁNİK TRESTNOSTI

Pro zánik odpovědnosti za smíšený správní delikt jsou rozhodující lhůty pro zahájení řízení o něm podle § 64 odst. 3 ŽivZ. Smíšené správní delikty se projednávají z úřední povinnosti, jakmile se o nich příslušný správní orgán dozví (živnostenský úřad). Jedná se o lhůty prekluzivní, jejichž běh se nepřerušuje, ani nestaví. Lhůta je stanovena jako subjektivní (počínaje od okamžiku, kdy se příslušný orgán o spáchání deliktu dozvěděl) a objektivní (plyne od okamžiku, kdy byl delikt spáchán).

Řízení o uložení pokuty za správní delikt může živnostenský úřad zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se o správním deliktu dozvěděl, nejpozději však do 3 let od doby, kdy byl spáchán.

Spočívá-li delikt v nepovolené činnosti, je třeba lhůtu vždy počítat až od jejího ukončení, nikoliv zahájení. Stejná zásada platí také u deliktů pokračujících a hromadných.

U subjektivních lhůt je rozhodný okamžik, kdy se příslušný orgán o porušení povinnosti dozvěděl. Získaná informace musí být určitá a věrohodná, aby bylo zřejmé, že řízení nebude zahájeno na základě nepřesných informací. V případě živnostenského podnikání půjde zpravidla o informace získané při kontrolní činnosti živnostenského úřadu a to v okamžiku dokončení kontroly. Pokud byla kontrola zahájena na podkladě oznámení jiného správního orgánu, je rozhodným okamžikem pro zahájení řízení doba, kdy se živnostenský úřad o porušení povinnosti dozvěděl.

Z hlediska běhu lhůty zákonodárce jednoznačně uvádí, že odpovědnost a tudíž trestnost správního deliktu zaniká uplynutím uvedených lhůt. Uplyne-li stanovená lhůta, není možno řízení o smíšeném správním deliktu zahájit. Jedná se o speciální úpravu a nelze použít v tomto případě příslušná obecná ustanovení správního řádu.

Důvodem zániku trestnosti smíšeného správního deliktu je vedle uplynutí lhůty také smrt, resp. zánik odpovědné osoby. Dojde-li po spáchání deliktu k úmrtí fyzické osoby nebo zániku osoby právnické, zaniká tím i trestnost a na právního nástupce nepřecházejí povinnosti z něho plynoucí. Vychází se ze zásady, že sankce může být uložena pouze pachateli, který svým jednáním uskutečnil všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu a jemuž bylo spáchání deliktu v řádném řízení dokázáno.

Zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující.⁹

ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH

Smíšené správní delikty se projednávají podle správního řádu. Obecná úprava správního řádu má subsidiární platnost ve vztahu k těm ustanovením ŽivZ, která obsahují některé procesní odchylky. Místní příslušnost při projednávání správních deliktů se určuje u fyzické podnikající osoby podle místa podnikání. U právnické osoby je pak místní příslušnost určena podle sídla nebo podle umístění organizační složky podniku na území České republiky.

9) srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94.

Jak již bylo uvedeno výše, řízení o správních deliktech se zahajuje z moci úřední. Živnostenský úřad zahájí řízení, má-li důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt konkrétní osobou. Živnostenský úřad podle zásady legality je povinen stíhat všechny delikty, o kterých se dozví. Vzhledem k tomu, že porušení ŽivZ zjistí obecní živnostenský úřad zpravidla v souvislosti s kontrolní činností, uplatňuje se také zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený zákon obsahuje základní pravidla kontrolní činnosti. V případě pozitivního kontrolního zjištění je živnostenský úřad povinen zahájit správní řízení o správním deliktu, a pokud byl spáchán správní delikt konkrétní osobou, musí svým rozhodnutím uložit pokutu. Výsledky kontroly mohou být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty. Skutečnost, že živnostenský úřad navazuje na kontrolní činnost, nezbavuje však živnostenský úřad povinnosti provádět další důkazy, pokud jsou potřebné.

V rámci postupu před zahájením řízení lze využít instituty správního řádu tj. podání vysvětlení podle § 37 spr.ř. a zajištění důkazů podle § 138 sp. ř.

Rozhodnutí o uložení pokuty lze také přezkoumat ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správní, ve znění pozdějších předpisů.

ZÁVĚR

Závěrem lze pouze poukázat na to, že smíšené správní delikty jsou obsaženy v mnoha zákonech a neexistuje žádná systematická nebo částečná kodifikace. Při zkoumání zvláštních zákonů zjistíme, že se jedná o poměrně specializované oblasti, ve kterých správní orgán, který rozhoduje o správních deliktech, musí mít potřebné odborné znalosti a zkušenosti. V konkrétním případě musí úřední osoba zjistit, zda byl porušen zákon a jakým způsobem. Při rozhodování o smíšených správních deliktech leží důkazní břemeno na veřejné správě. Při ukládání sankcí se pak projevuje určitá míra správního uvážení, které musí být využito v rámci zákonných mezí. S ohledem na výše uvedené je třeba říci, že chybí obecná úprava základů odpovědnosti za tyto správní delikty, nicméně jejich případná kodifikace by neměla zřejmě žádný pozitivní dopad.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY:

1. HORZINKOVÁ, E. *Živnostenský zákon v praxi, Olomouc, Anag, 2010, s. 40-43.*
2. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní. Praha, Leges, 2011, s. 138.*
3. PRÁŠKOVÁ, H. In. MATES, P. A KOL. *Základy správního trestání, Praha, C.H.Beck, 200, s. 151.*
4. MATES, P., PIPEK, J. *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním, Právní rozhledy 11/1995, s. 235.*
5. MATES, P. *Smíšené správní delikty, Právní rozhledy, 7/1999, s. 351.*
6. MÜLLER, Z. *O odpovědnosti právní, Správní právo, 1/1991, s. 8.*
7. PRŮCHA, P. *K režimu právní úpravy správního trestání, Časopis pro právní vědu, 2/1998, s. 164.*
8. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo, ASPI, Praha, 2009, s. 191.*
9. SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení, v České republice, Praha, Linde, 2007, s. 116.*