

Správní trestání s přihlédnutím ke kompetenci celní správy

Bc. Marcela Uhrová

Diplomová práce
2009



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2008/2009

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Marcela UHROVÁ**
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Správní trestání s přihlédnutím ke kompetenci celní správy**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte právní regulaci správního trestání v ČR.
- Charakterizujte správní rozhodnutí v oboru správního práva trestního.

II. Praktická část

- Analyzujte správní trestání v kompetenci celní správy, zejména s přihlédnutím ke spotřebním a ekologickým daním.
- Zhodnoťte hlavní problémy správního práva trestního v oblasti celní správy.
- Navrhněte možnosti zlepšení činnosti Celní správy ČR z pohledu správního trestání.

Závěr

Rozsah práce: cca 70
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] ČERNÝ, J., HROZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. Přestupkové řízení. 1. vyd. Praha: Linde, 2003. 663 s. ISBN 80-7201-401-3.
[2] HENDRYCH, D. a kol. Správní právo – obecná část. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2001. 521 s. ISBN 80-7179-470-8.
[3] KANIOVÁ, L., SCHILLEROVÁ, A. Správa daní – úplné znění zákona, komentář, judikatura. 2. vyd. Praha: ASPI, 2005. 387 s. ISBN 80-7357-106-4.
[4] MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000. 160 s. ISBN 80-7179-224-1.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: 9. března 2009
Termín odevzdání diplomové práce: 4. května 2009

Ve Zlíně dne 9. března 2009

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

V této diplomové práci je nastíněna problematika správního trestání v kompetenci orgánů Celní správy České republiky. V první části diplomové práce je teoreticky charakterizována právní regulace správního trestání v České republice a dále také správní rozhodnutí v oblasti správního práva trestního. V druhé části se věnuji analýze správního trestání v kompetenci Celní správy ČR, a to zejména s přihlédnutím ke spotřebním a ekologickým daním. V závěru jsou pak navrženy možnosti zlepšení činnosti Celní správy ČR z pohledu správního trestání.

Klíčová slova:

Správní právo, delikt, deliktní jednání, sankce, správní trestání.

ABSTRACT

In this thesis is to present the issue of administrative punishment in the competence of the Customs Administration of the Czech Republic. In the first part of thesis is theoretically characterized regulatory administrative punishment in the Czech Republic as well as administrative decisions in the field of administrative law criminal. The second part is giving an analysis of administrative punishment in the competence of the customs administration, particularly with regard to consumer and environmental taxes. In conclusion, the proposed options for improving the activities of customs administrations in terms of administrative punishment.

Keywords:

Administrative law, tort, tort infringement, penalties, administrative punishment.

Děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za cenné rady, náměty a připomínky, které mi poskytl při vypracování diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD	8
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ	12
1.1 SPRÁVNÍ DELIKTY	14
1.1.1 Správní a soudní delikty	14
1.1.2 Pojmové vymezení	17
1.1.3 Obecné znaky.....	17
1.1.4 Možnosti klasifikace správních deliktů.....	22
1.1.5 Druhy správních deliktů	25
1.2 ROZSAH PŮSOBNOSTI SPRÁVNÍHO ŘÁDU	33
1.3 ROZSAH PŮSOBNOSTI DAŇOVÉHO ŘÁDU.....	35
2 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ	36
2.1 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ JAKO VÝSLEDEK SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ.....	36
2.2 NÁLEŽITOSTI SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ	37
2.3 PLATNOST, ÚČINNOST, PRÁVNÍ MOC A VYKONATELNOST ROZHODNUTÍ	40
2.4 VADY SPRÁVNÍCH AKTŮ.....	42
II PRAKTICKÁ ČÁST	45
3 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ V PŮSOBNOSTI CELNÍCH ORGÁNŮ	46
3.1 PŘESTUPKY A JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY V PŮSOBNOSTI CELNÍCH ORGÁNŮ	47
3.2 CELNÍ PŘESTUPKY A CELNÍ DELIKTY	49
3.3 PŘESTUPKY A JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY SPÁCHANÉ PORUŠENÍM ZÁKONA Č. 353/2003 Sb., O SPOTŘEBNÍCH DANÍCH.....	53
3.4 PŘESTUPKY A JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY SPÁCHANÉ PORUŠENÍM ZÁKONA Č. 676/2004 Sb., O POVINNÉM ZNAČENÍ LIHU	57
3.5 PŘESTUPKY A JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY SPÁCHANÉ PORUŠENÍM „ZÁKONA O EKOLOGICKÝCH DANÍCH	64
ZÁVĚR	68
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	70
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	72
SEZNAM OBRÁZKŮ	73
SEZNAM TABULEK	74
SEZNAM SCHÉMÁT	75
SEZNAM PŘÍLOH	76

ÚVOD

„Tak, jako každý jednotlivec vytváří svým chováním podmínky vlastního i společenského rozvoje, tak zase společnost působí v různých formách na individuální chování, které do určité míry reguluje. Zprostředkovatelem tohoto vztahu je *stát* spjatý svou činností s jednotlivými příslušníky společnosti nejen jako s fyzickými jedinci, ale i jako s bytostmi sociálními.“¹

Spravování společenských, hospodářských a sociálních činností ve státě vede k pojmu správa. Pod správou rozumíme soustavné a cílevědomé organizované obstarávání záležitostí, které přináší život.

„Pojem *správy* ve smyslu *obecném* má pro nás význam nejen teoretický, ale též zřetelně praktický pro bližší vymezení veřejné správy ve společnosti a pro určení jejích nositelů. V minulém období nebyl tento pojem používán ani ve vědeckých pracích ani v legislativě. Byl důsledně nahrazován pojmem státní správa. Státní správa, jako správa vykonávaná orgány státu, absorbovala veškerou správu věcí veřejných. Socialistický stát tím zřetelně dával najevo, že jedině stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho (veřejný zájem) a rozhodovat o tom, co je třeba za tím účelem učinit. Tím popřel možnost existence občanské společnosti, která se mimo jiné vyznačuje i tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty, než je stát.“²

„Stát dnes přestal být jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve na tomto úseku monopolně vykonával stát, jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, mezi nimiž zvláštní místo zaujímají samosprávné svazky.“³

¹ Harvánek, Jaromír a kolektiv autorů: Teorie práva, Masarykova univerzita Brno 2004, str. 12

² Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 4

³ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 5

„Veřejná správa je v celém rozsahu své činnosti podřízena zásadám legality a legitimacy a z toho vyplývají právní předpoklady pro její rozhodování. Subjekty veřejné správy jsou zejména ve svém externím rozhodování vázány zákonem a nesmějí překročit rámec své kompetence stanovené jim zákonem. Právní limity pro rozhodovací činnost správních orgánů se uplatňují zejména u rozhodování, jež má povahu regulativní, resp. mocensko-ochrannou.“⁴

„Správní právo je jedním z nejvýznamnějších subsystémů českého právního řádu. Jeho posláním je upravovat postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě, ve sféře veřejné správy. Normy správního práva tak upravují neobyčejně široký okruh společenských vztahů, v nichž hraje rozhodující roli organizace a činnost nejrůznějších správních orgánů, a jež se jako velice frekventované dále dotýkají denního života občanů jakožto fyzických osob a stejně tak i postavení a činnosti rozmanitých právnických osob. Správní právo se zpravidla společně s právem ústavním, finančním, trestním apod. přiřazuje k tzv. právu veřejnému. Rozlišování na právo veřejné (ius publicum) a soukromé (ius privatum) znalo a používalo již právo římské. Pro správní právo jako pro právo veřejné je charakteristické, že:

- chrání veřejný zájem,
- upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty,
- konkrétní obsah jeho realizace je určován úřední mocí,
- umožňuje správní donucení“.⁵

Téma své diplomové práce jsem si vybrala, abych mohla uplatnit své praktické zkušenosti získané dlouholetou praxí v Celní správě České republiky. Celní správa po vstupu České republiky do Evropské unie prošla rozsáhlou transformací. Mimo jiné se pro její orgány významným způsobem rozšířila věcná působnost v oblasti správního trestání, která vyplývá z nových kompetencí, přidělených celní správě po vstupu České republiky do EU. Aby mohly orgány celní správy kvalifikovaně rozhodovat v dané oblasti je nutná znalost příslušných právních norem.

⁴ Pomahač, Richard, Vidláková, Olga: Veřejná správa, C.H.Beck 2002, str. 174

⁵ Průcha, Petr: Kapitoly ze správního práva, ASPI ID LIT20484CZ, 2003

Cílem mé práce je v úvodu teoreticky charakterizovat právní regulaci správního trestání v České republice a dále charakterizovat správní rozhodnutí v oblasti správního práva trestního. Cílem praktické části je analyzovat správní trestání v kompetenci Celní správy ČR, a to zejména s přihlédnutím ke spotřebním a ekologickým daním. V závěru budou navrženy možnosti zlepšení činnosti Celní správy ČR z pohledu správního trestání.



Obr. 1. Znak Celní správy ČR

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ

„Správní trestání, tedy rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání, je u nás (ve srovnání s jinými evropskými státy) velmi široce uplatněno. O šíři trestní pravomoci veřejné správy např. vypovídá, že náš právní řád obsahuje přes 200 zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů a že téměř každý nově přijímaný zákon z oboru správního práva zahrnuje též ustanovení o správních deliktech.“⁶

„Trestání - rozhodování o vině a trestu za porušení práva - se člení na soudní trestání a správní trestání, trestná jednání pak na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty. Podíl veřejné správy na „nalézání trestního práva“ se liší v různých státech v závislosti na historických podmínkách a právním vývoji.

Správní trestání protiprávních jednání označovaných zpravidla jako správní přestupky se v právních řádech evropských zemí značně odlišuje zejména:

- v pojetí správního deliktu a jeho právního základu. Přestupek je kvalifikován buď jako kategorie trestných činů a jeho skutkové podstaty jsou upraveny v trestních kodexech nebo jako samostatný druh deliktu s odpovídající samostatnou právní úpravou základů odpovědnosti a skutkových podstat,
- v rozsahu pravomoci správních úřadů tyto delikty projednávat a postihovat. V některých zemích se omezuje pravomoc správních úřadů na provádění blokového řízení, jinde jsou správní úřady povolány rozhodovat o přestupcích zásadně v prvním stupni, přičemž na základě opravných prostředků nebo za jiných zákonem stanovených okolností přechází rozhodovací pravomoc na soudy. V dalších případech rozhodují správní úřady o deliktu v prvním i druhém stupni s možností soudního přezkoumání pravomocných správních rozhodnutí“.⁷

⁶ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H. Beck 2006, str. 411

⁷ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H. Beck 2006, str. 409-410

„Veškerá činnost veřejné správy, včetně správního trestání jako součásti jejího výkonu, je vázána *principem zákonnosti*. Článek 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LPS stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“.⁸ Požadavek zákonného podkladu správního trestání je důležitou zárukou proti jeho možnému zneužití a přílišné libovůli správních orgánů. Je také předpokladem efektivnosti trestání a realizace trestu, protože právní subjekt si má být vědom předem, jaká protiprávní jednání jsou kvalifikována jako trestná a jaký trest je možné za ně uložit.

„Správní trest zasahuje často velmi citelně do majetkových i jiných práv subjektů, může vyvolat i další negativní následky. Zásada *subsidiarity trestního postihu* vyjadřuje požadavek omezit trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou nebezpečností protiprávních jednání, kdy je nezbytný zásah příslušných orgánů a kdy nedostačují jiné prostředky a nástroje. Plnění právních povinností ve veřejné správě lze zajistit i jinými způsoby než správními tresty, včetně využití odpovědnostních mechanismů jiných právních odvětví (např. práva občanského, pracovního, finančního). Správní úřady také disponují řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není porušením zásady *ne bis in idem*. Trest by tedy měl, obecně řečeno, nastoupit subsidiárně. Své místo má tam, kde jiné prostředky nevedou k cíli nebo jsou nedostatečné. Samotné potrestání je pak efektivní nikoli svou přísností, ale svou neodvratitelností. Do popředí vystupuje význam prevence, předcházení porušování právních povinností. Veřejná správa má působit svou nepřetržitou, pozitivní činností k odstraňování podmínek a příležitostí k páchání protiprávního jednání.

⁸ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck, 2006 str. 411-412

Nezanedbatelnou úlohu zde sehrává též dostatečná informovanost adresátů o povinnostech, které jim normy správního práva ukládají, a o následcích, které je při jejich nesplnění mohou postihnout“.⁹

1.1 Správní delikty

1.1.1 Správní a soudní delikty

Otázka rozlišení kritérií mezi delikty v klasickém trestním právu a správním právu trestním je v odborné literatuře i praxi diskutovaná již po desetiletí. Vyvinuly se dva hlavní směry přístupu k řešení tohoto problému. První skupina odborníků má za to, že veškerá specifika spočívají výhradně v rovině kompetenční a tvrdí, že neexistují žádné znaky, které by se daly přiřadit výhradně soudním či naopak správním deliktům a zařazení určitého deliktu do jedné nebo druhé kategorie je věcí zcela nahodilou, plynoucí z úvahy právně politické a hranice mezi nimi není nijak pevná a může se kdykoliv posunout.

Zastánci druhého směru ovšem vidí podstatné rozdíly mezi soudními a správními delikty. „Rozdíly mezi právními a soudními delikty jsou předně shledávány v rovině etické, protože soudní právo prý stíhá delikty závadné z morálního hlediska, kdežto správní delikty jsou eticky indiferentní. Poukazuje se dále na to, že soudní tresty mají zneuctvující (difamující) povahu, zatímco ty, které jsou ukládány za správní delikty, nikoli. Výrazem toho má pak být i skutečnost, že pravomocný trest je vyznačován v rejstříku trestů a pachatel ztrácí zachovalost, kdežto správní sankce tyto důsledky nemají.“¹⁰

„Další rozdíl je nalézán ve významu chráněného objektu. Za klíčový bývá označován zájem, který je jednáním porušen nebo ohrožen. Poukazuje se na to, že u soudních deliktů jde o důležité statky, zvláštní zájmy, jejichž ochrana si vyžaduje

⁹ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 415

¹⁰ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správního práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 22

rozhodování speciálně vzdělaných osob a nezávislých orgánů, kdežto u správních deliktů se jedná o pouhé rušení veřejného pořádku, tzv. statky druhé kategorie a ochrana zde proto nemusí být tak intenzivní. Podle tohoto pojetí jsou pak soudní delikty protiprávní (v rozporu s právem vůbec), kdežto delikty správní toliko proti-správněprávní, protože se týkají pouze jedné oblasti právního řádu a mají konec konců zajistit jen fungování veřejné správy.¹¹

„Odlišnosti jsou shledávány také v objektivní stránce, konkrétně ve způsobu jednání, když pro trestné činy je požadován nebezpečnější způsob jednání, resp. útoku, než pokud jde o správní delikty.“¹²

„Jiné diferenciační kritérium je spatřováno v otázce zavinění. U trestných činů se totiž zásadně požaduje k naplnění skutkové podstaty úmyslné zavinění, není-li stanoveno, že postačuje nedbalost. Naproti tomu zavinění není obligatorním pojmovým znakem všech správních deliktů, a pokud je vyžadováno, pak postačuje nedbalost, zatímco úmysl je jen výjimkou (prakticky je požadován jen u některých přestupků a výjimečně i u smíšených správních deliktů, resp. tzv. univerzálních deliktů).

Odlišující znak je shledáván také v subjektech: u trestných činů může být podle naší právní úpravy pachatelem pouze fyzická osoba, naproti tomu u správních deliktů v některých případech i osoba právnická (konkrétně se jedná o správní delikty právnických osob a tzv. smíšené delikty).“¹³

Další odlišnost je spatřována v materiální stránce deliktu. Podle trestního zákona čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, přestože jinak vykazuje znaky trestného činu. Společenská nebezpečnost je výslovně stanovena jako definiční znak přestupku. Toho hledisko však nemusí být rozhodující pro rozlišení, zda jde o soudní či správní delikt.

¹¹ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.22

¹² Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.22-23

¹³ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.23

„Jako rozlišující znak je sledována také formulace skutkových podstat. Má se za to, že z hlediska legislativně technického je pro skutkové podstaty trestných činů charakteristická větší preciznost a celkově používání ostřejších pojmů. Naproti tomu v oblasti správního trestání jsou tradičně používány obecnější a méně určité pojmy, demonstrativní výčet, časté jsou blanketové či odkazující dispozice a tzv. zbytkové skutkové podstaty.“¹⁴

„Co se týče dopadů trestů, bývá kromě zmíněných rozdílů v morálním ohledu dále uváděno, že tresty ukládané za trestné činy jsou obvykle těžší a mohou mít dopad do sféry základních práv a svobod (např. odnětí svobody, zákaz pobytu, propadnutí majetku) a soudy mají k dispozici širší škálu sankcí než těch, které je možno uložit za správní delikty.“¹⁵

„Zmiňovány bývají konečně i rozdíly v procesní stránce. Je připomínáno, že v oblasti trestního řízení jsou stanoveny mnohem větší garance procesních práv, než je tomu ve správním právu trestním.“¹⁶ „Zatímco trestní stíhání před soudy lze podle naší platné úpravy zásadně zahájit jen na základě obžaloby, kterou podává státní zástupce, řízení o správních deliktech zahajuje, s výjimkou malé skupiny tzv. návrhových přestupků, příslušný správní orgán z moci úřední.“¹⁷

Ovšem ani podle uvedených kritérií se nepodařilo stanovit hranici mezi oběma druhy deliktů a zařazení určitého deliktu mezi soudní či správní je dáno rozhodnutím zákonodárce. Na závěr je třeba říci, že na zařazení deliktů mezi soudní či správní má vliv mimo jiné i historický vývoj, tradice, státní režim nebo také současná politická situace.

¹⁴ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.24

¹⁵ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.24

¹⁶ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.24

¹⁷ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str.24-25

1.1.2 Pojmové vymezení

„*Správní delikt* je jedním z druhů právních deliktů. Obecný pojem „*správní delikt*“ není legálně definován. Nauka správního práva ho používá jako souborný pojem, zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů, které se vyskytují v platné právní úpravě. V literatuře se správním deliktem označuje zpravidla *protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad (orgán) trest stanovený normou správního práva.*“¹⁸ „Vcelku výjimečně by nemuselo být požadováno protiprávní jednání, ale pouze protiprávní stav, který je někomu přičítán k odpovědnosti.“¹⁹

„Mnoho úsilí bylo věnováno snaze nalézt určitá objektivní kritéria pro stanovení hranice mezi soudními a správními delikty tak, aby pozitivní právo pouze vycházelo z povahy a vnitřních znaků a rysů obou typů deliktů.“²⁰ Jsou to především kritéria týkající se objektu deliktu, tedy jde-li o řádný výkon veřejné správy nebo o ochranu osobnosti člověka, jeho práv a svobod, závažnosti deliktu, a také v posouzení rozdílu stupně společenské nebezpečnosti. „Je možno shrnout, že právní teorie i praxe, starší i novější, naše i zahraniční, nenašla dosud obecně platnou hranici mezi oběma typy deliktů.“²¹

1.1.3 Obecné znaky

Za pojmové znaky správního deliktu lze považovat:

a) *protiprávnost*

„*Protiprávnost* je výchozím pojmovým znakem každého deliktu, tedy i správního deliktu. Aby mohlo jít o správní delikt, musí být porušena (nesplněna) nějaká právní povinnost vyplývající z normy správního práva. Tato právní povinnost může být přitom vyjádřena dvěma způsoby. Za prvé explicitně – pozitivní dikcí, nezávisle na normativním vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, sankční norma pak navazuje (odkazuje) na tyto

¹⁸ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 417

¹⁹ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správního práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 11

²⁰ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 410

²¹ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 410

povinnosti. Za druhé pouze negativní dikcí, a to až přímo v sankční normě.²² „Mohou být stanoveny některé okolnosti, které protiprávnost vylučují (např. jednání v nutné obraně či v krajní nouzi nebo jednání na služební či pracovní příkaz).“²³

b) škodlivost

„Někdy se hovoří též o nebezpečnosti jednání, o porušení, nebo o ohrožení veřejného zájmu. Problémem je, nakolik je zapotřebí škodlivost jako samostatný pojmový znak zdůrazňovat. Jde o to, zda škodlivé (nebezpečné) není jednání již proto, že je protiprávní. Při ztotožnění protiprávnosti a škodlivosti ovšem mohou vzniknout potíže zejména v případech, že právní úprava již neodpovídá okolnostem, za nichž byla přijata, resp. účelu, pro který byla přijata.“²⁴

c) zákonné vyjádření skutkové podstaty

„Správní delikty jsou typicky normativně vyjádřeny formou *skutkových podstat*. Každá z nich musí být *upravena zákonem* (uplatňuje se zásada *nullum crimen sine lege*). Skutkové podstaty vyjadřují ve svých znacích některé pojmové znaky deliktu. Skutkové podstaty správních deliktů jsou různého stupně obecnosti. Objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka jsou v teorii označovány jako *obecné znaky skutkové podstaty deliktu*.“²⁵

d) objekt

„*Objektem deliktu* je právem chráněný zájem, který je spácháním deliktu porušen nebo ohrožen. Objekty různých deliktů se od sebe liší jednak z věcného hlediska, jednak stupněm obecnosti. Až na zcela ojedinělé výjimky je objektem správních deliktů pořádek ve veřejné správě, resp. její řádný výkon. Lze jej tedy označit za obecný objekt správních deliktů.“²⁶

²² Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 11

²³ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 12

²⁴ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 12

²⁵ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 12

²⁶ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 12

e) objektivní stránku

„*Objektivní stránka* deliktu záleží v jednání, v následku a v příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem. Jednání může spočívat v konání (aktivní činnosti) nebo v opomenutí (nečinnosti). Jak již bylo naznačeno, objektivní stránka může výjimečně spočívat v pouhém vzniku protiprávního stavu.“²⁷ Tzn. že mohou existovat případy, kdy nezáleží na tom, jestli odpovědná osoba jednala, či nikoliv. Jde o odpovědnost za protiprávní stav, který mohl být vyvolán jednáním jiné osoby nebo vyšší mocí, za předpokladu, že odpovědná osoba má k tomuto protiprávnímu stavu kvalifikovaný vztah (může se jednat o majetek, příp. provozní činnost odpovědné osoby).

f) subjekt

„*Subjektem* deliktu je osoba, která za delikt odpovídá. Pro správní delikty je charakteristické, že (obecně vzato) jejich subjektem může být jak fyzická osoba, tak právnická osoba. U některých správních deliktů nemůže být subjektem každá fyzická nebo právnická osoba, ale pouze osoba v určitém postavení. Schopnost nést následky porušení právní povinnosti bývá označována jako tzv. deliktní způsobilost. U fyzických osob je zásadně podmíněna dosažením určité věkové hranice a přičetností.“²⁸

„Deliktní způsobilost právnické osoby je spojena s její existencí. Vznik právnické osoby upravuje zákon. Pokud se zapisují do obchodního rejstříku, vznikají dnem, ke kterému jsou do něho zapsány a zanikají výmazem z tohoto rejstříku. Některé právnické osoby mohou vznikat a zanikat přímo ze zákona nebo jiným způsobem, pokud tak zákon stanoví. Deliktně způsobilá, a tedy odpovědná, může být pouze fyzická nebo právnická osoba jako subjekt práva.“²⁹

²⁷ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 13

²⁸ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 13

²⁹ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 420

g) subjektivní stránku

„*Subjektivní stránka* se u správních deliktů prakticky vyčerpává zaviněním. Není tedy univerzálním pojmovým znakem.“³⁰ „Rozlišují se dvě formy zavinění – *úmyslné a z nedbalosti*. Skutkové podstaty správních deliktů jsou konstruovány podle zásady, že k trestnosti deliktu postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.“³¹ „Pokud právní konstrukce se zaviněním počítá, jde o tzv. subjektivní odpovědnost. Zásadně pak postačuje zavinění z nedbalosti. Požadavek úmyslného zavinění musí být formulován výslovně, popřípadě musí vyplývat z povahy věci. Zákon dále vychází z toho, že zavinění je třeba odpovědné osobě prokázat. Opakem by byla procesní presumpce zavinění, kdy je na obviněném, aby prokázal, že porušení právní povinnosti nezavinil. U řady správních deliktů se však otázka zavinění vůbec nezkoumá, tento pojmový znak v těchto případech chybí a hovoří se o tzv. objektivní odpovědnosti. Konstrukce s objektivní odpovědností může obsahovat důvody zproštění se odpovědnosti – tzv. liberační důvody. Nejsou-li žádné liberační důvody formulovány, jde o tzv. absolutní odpovědnost.“³²

h) trestnost

„*Trestnost* vyjadřuje skutečnost, že se spácháním deliktu zákon spojuje hrozbu trestem. Spáchání deliktu je právní skutečností, kterou vzniká hmotněprávní odpovědnostní vztah mezi pachatelem a státem (resp. jiným subjektem veřejné moci). Obsahem tohoto vztahu je právo a povinnost státu (resp. jiného subjektu veřejné moci) uložit sankci podle příslušného zákona, a na druhé straně povinnost odpovědné osoby podrobit se sankci.“³³

„Okruh sankcí, které lze uložit za správní delikt, musí být taxativně vymezen zákonem (uplatňuje se zásada *nulla poena sine lege*). Nejtypičtější správní sankcí je pokuta. Někdy dává zákon na výběr z několika druhů sankcí. U některých sankcí lze uvažovat tzv. sankční rozpětí (např. interval, v němž se může pohybovat ukládaná pokuta nebo doba, na niž se ukládá určitý zákaz, či určité omezení). I toto rozpětí musí být

³⁰ Mates, Pavel a kolektiv: *Základy správního práva trestního*, C.H.Beck 2008, str. 13

³¹ Hendrych, Dušan a kolektiv: *Správní právo-obecná část*, C.H.Beck 2006, str. 420

³² Mates, Pavel a kolektiv: *Základy správního práva trestního*, C.H.Beck 2008, str. 13

³³ Hendrych, Dušan a kolektiv: *Správní právo-obecná část*, C.H.Beck 2006, str. 419

vymezeno zákonem. Bývá stanovena především horní hranice, kterou nesmí uložená sankce přesáhnout, popřípadě i hranice dolní. Určení míry sankční povinnosti (např. výše pokuty nebo trvání zákazu či omezení) je pak věcí správního uvážení, pro jehož uplatnění stanoví zákon určitá hlediska. Sankce je ukládána buď obligatorně, když zákon užívá formulace ‚se uloží‘ a podobně, anebo fakultativně, když zákon výslovně připouští upustit od uložení sankce, nebo stanoví, že sankci ‚lze uložit‘, resp. že sankce ‚může být uložena‘. *Za týž skutek lze osobu, která za správní delikt odpovídá, potrestat pouze jedenkrát* (uplatňuje se zásada *ne bis in idem*). Ve správním právu pak nelze vyloučit současné uplatnění tzv. nápravných prostředků nebo prostředků typu odnětí oprávnění.³⁴

i) *zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy*

Státní orgány jsou základním článkem státního mechanismu a zabezpečují základní úkoly státu. Státní orgán má zákonem přesně stanovenou pravomoc, kompetenci a rozsah možného donucení.

„Řešení správních deliktů *přísluší veřejné správě* (správním orgánům). Příslušné správní úřady nebo jiné orgány anebo úřední osoby musí být k projednávání správních deliktů, popřípadě k ukládání sankcí za správní delikty na místě výslovně zmocněny. Univerzální procesní formou projednávání správních deliktů je správní řízení. Vedle základního modelu projednání správního deliktu jsou v některých případech upravena i zkrácená řízení (typicky tzv. blokové řízení).“³⁵

Správní orgán při rozhodování o vině a trestu nevystupuje na rozdíl od soudu (stejně jako ve správním řízení obecně) jako nezávislý, nestranný subjekt, jeho úkolem je naopak prosazovat veřejné zájmy, vystupovat jako jejich nositel. Ve svém postavení spojuje zpravidla dvě procesní strany – žalobce a soudce.

³⁴ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 14

³⁵ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 15

Správní delikty se v naprosté většině projednávají z moci úřední (zásada oficiality). Zcela výjimečně se některé správní delikty stanovené výslovně zákonem projednávají na návrh postiženého, případně jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka, jde o návrhové správní delikty (zásada dispoziční).

„U správních deliktů, které jsou projednávány z moci úřední, lze dále rozlišit správní delikty, které je příslušný správní úřad *povinen projednat* vždy, když se o nich dozví (správní delikty projednáváné na základě zásady legality), a správní delikty, u nichž *závisí na úvaze* příslušného správního orgánu, zda je považuje za účelné projednat, či nikoli (správní delikty projednáváné na základě zásady oportunity)“.³⁶

U projednávaných správních deliktů nelze otázku výše uvedených principů zodpovědět jednoznačně, neboť správní delikty netvoří jednotný celek, ale dělí se do skupin, které se významně svými znaky odlišují. Různé typy správních deliktů mají z tohoto hlediska různý právní režim (u nás např. přestupky ovládané zásadou legality a pořádkové delikty ovládané zásadou oportunity) a dále není v naší právní úpravě vždy použit jeden princip pro uplatnění odpovědnosti za stejný typ deliktu (např. u správních deliktů právnických osob používá jeden právní předpis znění „může uložit sankci“, jiný stanoví, že správní orgán „uloží pokutu“). Nabízí se také otázka, zda se uplatní zásada rovnosti subjektů před zákonem, jestliže správní orgán pouze na základě své úvahy rozhoduje, koho potrestá a v jakém případě od postihu upustí.

1.1.4 Možnosti klasifikace správních deliktů

„Za typické skupiny (druhy) správních deliktů bývají v české teorii s ohledem na pozitivní právní úpravu považovány:

³⁶ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 15

- přestupky,
- tzv. jiné správní delikty fyzických osob,
- správní delikty právnických osob,
- správní delikty smíšené povahy (smíšené správní delikty),
- veřejné disciplinární delikty,
- tzv. pořádkové správní delikty.

Toto rozlišení nelze považovat za teoretickou klasifikaci, vzniká kombinací různých klasifikačních přístupů. Respektuje výraznější tendence v dosavadním vývoji českého správního práva v této oblasti.³⁷

„Pokud jde o další vývoj, lze předpokládat integraci prvních čtyř výše uvedených skupin do ‚obecného správního deliktu‘ a vedle toho rozlišovat jako specifickou skupinu zejména veřejné disciplinární delikty. Povaha tzv. pořádkových deliktů je sporná, jde spíše o zajišťovací prostředky.

V teorii lze správní delikty *klasifikovat* podle různých kritérií. Též s ohledem na praktické problémy tvorby a aplikace práva je vhodné rozlišovat zejména:

- správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob,
- správní delikty se všeobecným subjektem a správní delikty se speciálním subjektem,
- správní delikty se zaviněním a správní delikty bez ohledu na zavinění,
- správní delikty, při jejichž projednávání leží důkazní břemeno na veřejné správě, a správní delikty, u nichž důkazní břemeno leží na odpovědné osobě,
- správní delikty, u nichž se lze zprostit odpovědnosti, a správní delikty bez této možnosti,
- správní delikty komisívní a správní delikty omisívní,
- správní delikty dokonavé a správní delikty trvací,
- správní delikty, které poškozují chráněný zájem, a ohrožovací správní delikty,

³⁷ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správního práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 15-16

- hmotněprávní správní delikty a procesněprávní delikty,
- správní delikty projednávané v rámci výkonu státní správy, správní delikty projednávané v rámci výkonu územní samosprávy a správní delikty projednávané při výkonu profesní samosprávy nebo akademické samosprávy,
- správní delikty projednávané z moci úřední a správní delikty projednávané na návrh,
- povinně projednávané správní delikty a účelové projednávané správní delikty,
- správní delikty, zas které je nutné uložit sankci, a správní delikty, za které je možné (ale nikoli nutno) uložit sankci.

Pachatelem správního deliktu může být *fyzická osoba* (je tomu tak výlučně u přestupků, u tzv. jiných správních deliktů fyzických osob a u veřejných disciplinárních deliktů, dále je tomu tak u smíšených správních deliktů a u tzv. pořádkových deliktů) nebo *právnícká osoba* (u správních deliktů právníckých osob, u smíšených správních deliktů a u tzv. pořádkových deliktů).³⁸

„Klasifikace rozlišující správní delikty fyzických osob a správní delikty právníckých osob je prakticky významná především s ohledem na rozdílný charakter jednání obou skupin osob. Protiprávní jednání fyzických osob je zásadně jejich vlastní samostatné jednání. Právnícká osoba v tomto smyslu vůbec sama jednat nemůže – její protiprávní jednání je vždy jednáním nějaké fyzické osoby.“³⁹

„Kromě správních deliktů, jichž se může dopustit *každá* fyzická osoba nebo každá právnícká osoba, existují správní delikty, jejichž subjektem mohou být pouze osoby, které se nacházejí v určitém právně *kvalifikovaném postavení* (např. půjde o osoby – podnikatele). Je-li okruh odpovědných osob takto omezen, jde o správní delikty se speciálním subjektem.“⁴⁰

³⁸ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 16-17

³⁹ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 17

⁴⁰ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 17

1.1.5 Druhy správních deliktů

- přestupky.

„Základním pramenem přestupkového práva je přestupkový zákon (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Byl vydán v návaznosti na souběžně zpracovávanou novelu trestního zákona (zákon č. 175/1990 Sb.). Některá společensky méně závažná protispolečenská jednání postihovaná do té doby soudy jako trestné činy a přečiny byla převedena mezi skutkové podstaty přestupků. Vedle přestupkového zákona obsahuje normy přestupkového práva značný počet zvláštních zákonů. Zvláštní zákony upravují skutkové podstaty přestupků na jednotlivých věcných úsecích veřejné správy a sankce za ně, popř. obsahují odchýlnou úpravu některých hmotněprávních a procesních institutů.

Přestupek je definován v § 2 odst. 1 přestupkového zákona jako „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů anebo o trestný čin“. Pojem přestupku je tedy založen na kombinaci materiálního znaku a formálních znaků a na kombinaci pozitivního a negativního vymezení přestupku.“⁴¹

Objektem přestupku jsou zájmy společnosti, které jsou chráněny zákonem a proti kterým protiprávní jednání směřuje. Podle stupně obecnosti se rozlišuje objekt obecný (typicky řádný výkon veřejné správy, osobnost člověka, majetek občanů apod.), druhový a individuální. Rozlišení druhových objektů je základem pro systematiku „zvláštní části“ přestupkového práva a lze jej vymezit jako seskupení společných druhových rysů určité skupiny přestupků (z tohoto důvodu bývá někdy označován i jako objekt skupinový). Individuální objekt má každá skutková podstata. Je jím konkrétní jednotlivý zájem, k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno. Jeho určení má značný význam pro správnou kvalifikaci skutku. Fakultativním znakem skutkové podstaty přestupku je

⁴¹ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2006, str. 424

v některých případech hmotný předmět útoku – konkrétní věc, na kterou pachatel bezprostředně útočí (např. kulturní památka, odcizená věc apod.)

„Znaky skutkové podstaty charakterizující *objektivní stránku* jsou především jednání a následek, které spojuje příčinná souvislost. Těmito znaky se jednotlivé přestupky od sebe po vnější stránce nejnápadněji odlišují. *Jednáním* jako projevem lidské vůle v objektivní realitě se rozumí činnost (konání) i trestně relevantní nečinnost (opomenutí). Skutkové podstaty způsob jednání blíže vymezují (např. kdo úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci) nebo stanoví, že přestupkem je porušení předpisu, popř. určují pouze následek, aniž by podrobněji specifikovaly, jakým konáním nebo opomenutím má být následek způsoben. Každý přestupek má *následek* (porušení nebo ohrožení zájmů, které jsou jeho objektem), i když nebývá ve skutkové podstatě výslovně určen. Pro přestupky je typické, že následek je zpravidla dán již samotným faktem protiprávního jednání, které porušuje konkrétní právní povinnost, jejímž nedodržením je porušen i zájem společnosti, který má být zajištěn právě splněním dané povinnosti. Podle toho, zda následek spočívá v ohrožení chráněných hodnot a zájmů (např. ohrožení zdravotní nezávadnosti potravin nebo pitné vody) nebo v jejich porušení (např. poškození veřejného prostranství), se přestupky člení na poruchové a ohrožovací.⁴²

„*Pachatelem* je osoba, která svým jednáním uskutečnila všechny znaky přestupku. Pachatelem přestupku může být pouze fyzická osoba, která je v době činu příčetná a dovršila patnáctý rok věku. Protože přestupkové právo je založeno (stejně jako trestní právo) na zásadě osobní odpovědnosti jednotlivce, je pojmově vyloučen postih právnické osoby za přestupek.“⁴³ Pachatelem přestupku může být občan ČR, cizinec i osoba bez státní příslušnosti. Výjimky z působnosti zákonů, které upravují přestupky, jsou odůvodněny osobním postavením pachatele (např. osoby požívající výsad a imunit, prezident).

⁴² Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2006, str. 426-427

⁴³ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2006, str. 427

Přestupkový zákon působí na určitý okruh společenských vztahů, který je vymezen různými podmínkami, a proto rozeznáváme *časovou, územní (místní) a osobní (personální) působnost*.

„Pokud jde o časovou působnost, stanoví zákon o přestupcích jako zásadu, že odpovědnost za přestupek se zásadně posuzuje podle toho zákona, který byl účinný v době, kdy ke spáchání přestupku došlo, tedy kdy byl dokonán. Jestliže by tedy byl po spáchání přestupku přijat nový zákon, posuzoval by se přestupek podle toho, který byl účinný v době, kdy ke spáchání došlo. Tato zásada se však neuplatí v případě, kdy nový zákon by byl pro pachatele přestupku příznivější, zde se totiž musí postupovat podle pozdějšího (tj. příznivějšího zákona).“⁴⁴

Územní působnost přestupkového zákona je dána zásadou teritoriality a zásadou personality. tzn. že dle přestupkového zákona se posuzují přestupky spáchané na území České republiky, ať byl přestupek spáchán občanem České republiky nebo cizím státním příslušníkem, případně osobou bez státní příslušnosti či uprchlíkem (zásady teritoriality) nebo se dle něj posuzují přestupky proti občanskému soužití a veškeré přestupky proti majetku spáchané v cizině občanem ČR nebo cizincem s trvalým pobytem na území ČR, a to za předpokladu, že takové jednání nebylo v cizině již projednáno.

Osobní působností zákona o přestupcích je rozuměn okruh subjektů, vůči kterým zákon působí. V zásadě platí, že pachatelem přestupku může být každá fyzická osoba, jak jsem uvedla výše při vymezení pachatele přestupku. Výjimka z této osobní působnosti je uvedena v ustanovení § 9 přestupkového zákona, ve kterém je stanoven okruh osob, požívajících výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, jejichž jednání mající znaky přestupku, nelze jako přestupek projednat (např. prezident republiky, diplomatictí zástupci, konzulární úředníci a zaměstnanci atd.). Podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona o přestupcích se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštních právních předpisů (zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

⁴⁴ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 62

Podobně přestupkový zákon upravuje přestupky týkající se soudců, kteří si rovněž mohou svým projevem zvolit, zda bude jejich jednání projednáno jako přestupek nebo v kárném řízení. Dále se jednání, které má znaky přestupku, podle zvláštních předpisů projedná v případě osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci, příslušníků bezpečnostních sborů a také v případě osob ve výkonu trestu odnětí svobody.

„Sankce (trest) je právním následkem přestupku, může být uložena jen za spáchaný přestupek jeho pachateli na základě zákona. Má-li být sankce za přestupek efektivní a plnit svůj účel, musí být jejich systém vytvořen tak, aby obsahoval takové druhy a výši sankcí, které by odpovídaly společenské nebezpečnosti a závažnosti přestupků, braly ohled na možné majetkové a jiné výhody pachatele přestupku, na mzdové a cenové relace apod.

Podle přestupkového zákona lze uložit sankce:

- napomenutí,
- pokutu,
- zákaz činnosti,
- propadnutí věci.

Tento systém sankcí je obecný a uplatní se za přestupky upravené ve zvláštní části přestupkového zákona i za přestupky podle zvláštních zákonů, pokud tyto zákony neobsahují zvláštní ustanovení o sankcích (např. za stavební přestupky lze zřejmě uložit pouze pokutu).⁴⁵

Na řízení o přestupcích se vztahují základní procesní zásady správního řízení, tj. zásada zákonnosti, zásada objektivní – materiální pravdy, zásada součinnosti, zásada hospodárnosti, zásada rovnosti účastníků řízení, zásada volného hodnocení důkazu a zásada dvojjančnosti.

Z přestupkového zákona vyplývají i další procesní zásady správního řízení:

- a) „Zásada oficiality (§ 67 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích), výjimkou jsou přestupky, které se projednávají na návrh podle § 68 odst.1 přestupkového zákona.

⁴⁵ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2006, str. 429-430

- b) Zásada ústnosti jednání (§ 74 zákona o přestupcích, § 49 správního řádu). Řízení o přestupku před orgánem 1. stupně je povinně stanoveno jako ústní jednání. Projednání přestupku bez přítomnosti obviněného je možné jen tehdy, odmítne-li, ač řádně pozván, dostavit se k projednávání nebo se nedostaví bez řádné omluvy, nebo bez důležitého důvodu, vina je řádně prokázána a účast obviněného není při řízení nutná.
- c) Zásada presumpce nevinu (§ 73 odst. 1 zákona o přestupcích).
- d) Zásada in dubio pro reo (§ 73 odst. 1 zákona o přestupcích) vyjadřuje, že při přestupkovém řízení se pochybnosti o spáchaném skutku vykládají ve prospěch obviněného.
- e) Zásada obhajoby (§ 73 odst. 2 zákona o přestupcích) - obviněný z přestupku má nezadatelné právo na vyjádření ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu. Má právo uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu. Správní orgán proto dá obviněnému možnost, aby se vyjádřil před vydáním rozhodnutí k podkladům a zjištěním a případně navrhnul ještě další doplnění.
- f) Zásada zákazu reformace in peius (§ 82 a 87 odst. 4 zákona o přestupcích – zásada zákazu změny sankce k tíži obviněného v odvolacím či příkazním řízení.
- g) Zásada „non bis in idem“ (§ 94 zákona o přestupcích) spočívá v tom, že fyzická osoba nemůže být postižena za jedno protiprávní jednání dvakrát, např. jednou kárným orgánem a podruhé správním úřadem nebo jednou soudem a podruhé přestupkovým orgánem. Zákon o přestupcích přímo stanoví, že správní orgán je povinen zrušit své rozhodnutí, pokud zjistí, že věc která byla projednána jako přestupek se sankcí, byla pravomocně projednána soudem. Taková osoba má potom nárok na vrácení částky, kterou zaplatila na úhradu pokuty, a nárok na vrácení uhrazených nákladů řízení⁴⁶.

Při posuzování závažnosti přestupku musí správní orgán brát v úvahu zejména způsob spáchání přestupku, následky přestupku, okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, míru zavinění, pohnutky, které vedly k přestupku, osobu pachatele, zejména její věk a její postoj ke spáchanému přestupku a také zda a jaký způsobem byl pachatel přestupku postižen v případném předchozím disciplinárním řízení. Správní orgán by měl dbát také na to, aby při rozhodování ve skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly

⁴⁶ Černý, Jan, Horzinková, Eva, Kučerová, Helena: Přestupkové řízení, LINDE Praha, a.s. 2003, str. 33-35

neodůvodněné rozdíly. Jako příklad uvádím Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 8/2005-57, kde je v odůvodnění rozsudku mimo jiné uvedeno:

„Ustanovení § 12 odst. 1 citovaného zákona stanovuje kritéria, na základě kterých se určuje závažnost přestupku, ke které správní orgán přihlédne při určení druhu sankce a její výměry. Při posuzování závažnosti přestupku tak musí správní orgán brát v úvahu zejména :

- způsob spáchání přestupku, tj. zda pachatel spáchal přestupek konáním nebo opomenutím, na místě veřejnosti přístupném, použil-li ke spáchání přestupku technické prostředky, apod.;

- následky přestupku, tj. zda objekt přestupku byl pouze ohrožen nebo došlo k jeho porušení, jaká je výše škody, apod.;

- okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, kdy se jedná o subjektivní a objektivní okolnosti, které závažnost přestupku snižují nebo zvyšují (např. pachatel se dopustil více přestupků);

- míru zavinění, kdy obecně platí, že úmyslné zavinění je závažnější než nedbalostní. Totéž platí, pokud se týče úmyslu přímého a nepřímého, respektive nedbalosti vědomé a nevědomé. Míru zavinění může ovlivnit například rozrušení pachatele, jeho příprava na spáchání přestupku či jeho promyšlenost;

- pohnutky, které mohou mít povahu přitěžující, ale i polehčující;

- osobu pachatele, kdy je nutno posoudit postoj pachatele ke spáchanému přestupku, jeho osobní vlastnosti. Na druh a výměru sankce má kupříkladu vliv, zda jde o osobu dosud za přestupek nepostiženou nebo známou příslušnému správnímu orgánu pro časté opakování uvedených protiprávních jednání (recidiva);

- zda a jakým způsobem byl pachatel přestupku postižen v disciplinárním řízení.

Tento výčet je demonstrativní a vzhledem k tomu tedy mohou správní orgány přihlédnout i k dalším kritériím.⁴⁷

- tzv. jiné správní delikty fyzických osob.

„Tyto správní delikty tvoří velmi různorodou skupinu deliktů, které se odlišují příčinami svého vzniku, charakterem porušených povinností, subjektivními předpoklady odpovědnosti, i dalšími znaky skutkové podstaty.“⁴⁸

Můžeme rozlišovat správní delikty pracovníků (právní předpisy hovoří např. o vedoucích pracovnících, funkcionářích, zaměstnancích), za porušení povinností, které tito pracovníci mají na některém úseku činnosti zaměstnavatele. Jejich postih je upraven ve

⁴⁷ Nejvyšší správní soud: Rozsudek č.j. 8 As 8/2005 ze dne 19.9.2006, www.nssoud.cz

⁴⁸ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2006, str. 442

velkém množství zvláštních zákonů (např. na úseku vodního hospodářství, vytváření a ochrany zdravých životních podmínek, v zákonech upravujících postavení inspekcí) a správní delikty fyzických osob, jejichž postih není z různých důvodů uváděn v režimu přestupkového zákona. Jde např. o postih fyzických osob podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách, postih fyzických osob podle zákona o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv apod.

„Závěrem možno konstatovat, že pojetí tzv. jiných správních deliktů fyzických osob je buď přežitě, nebo problematické. Do budoucna není důvod upravovat je mimo rámec přestupků. Není zejména důvod projednávat je v jiném procesním režimu. Mnohdy jsou totiž postihována velmi podobná protiprávní jednání (po stránce formální i po stránce společenské škodlivosti).“⁴⁹

- správní delikty právnických osob a správní delikty smíšené povah,

Podle našeho právního řádu lze stíhat a ukládat tresty právnickým osobám za správní delikty, nikoli však za trestné činy. „Naše platná právní úprava postihu porušování právních povinností právnickou osobou je založena na odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Rozumí se jím protiprávní jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad (orgán) trestní sankci stanovenou tímto zákonem. Subjektem odpovědnosti je právnická osoba jako celek. Protože právní úprava výslovně neupravuje okruh osob, jejichž protiprávní jednání zakládá odpovědnost právnické osoby, je nutno vyjít z obecných ustanovení o jednání právnických osob. Jako právní subjekt jedná právnická osoba prostřednictvím statutárních orgánů, zaměstnanců, členů apod., tedy osob, které použila ke své činnosti. Jednání nemusí uskutečnit orgán nebo představitel právnické osoby, postačí jednání řadového zaměstnance. Právnická osoba odpovídá za správní delikt v naprosté většině případů bez ohledu na zavinění. Kromě toho, že právnická osoba odpovídá za správní delikt jako samostatný právní subjekt, může být porušení nebo nesplnění právní povinnosti adresované právnické osobě postihováno prostřednictvím fyzických osob, jednajících za právnickou osobu. Je-li zákonem stanovena povinnost právnické osobě a její nesplnění nebo porušení naplní znaky

⁴⁹ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 109

skutkové podstaty přestupku, odpovídá za přestupek fyzická osoba, která za právnickou osobu (podle zákona nebo podle vnitřního organizačního předpisu) jednala nebo měla jednat, nebo dala k jednání příkaz.“⁵⁰

„Zvláštní zákony upravující jednotlivé oblasti veřejné správy často nerozlišují, zda odpovědnou osobou je právnická osoba nebo fyzická osoba (hovoří např. o podnikateli, zpravodajské jednotce, kupujícím, dovozci, přepravci, chovateli spod.), a kladou při postihu primárně důraz na charakter prováděné činnosti. Odpovědnost je uplatňována za podmínek zásadně shodných pro obě kategorie subjektů. To se týká zejména též subjektivních předpokladů odpovědnosti – subjekty odpovídají za porušení povinností zásadně bez ohledu na zavinění. Skutkové podstaty jsou stanoveny shodně pro právnické i fyzické osoby, neliší se zásadně ani výše ukládaných pokut. Tyto správní delikty, jejichž jednotícím znakem je charakter prováděné činnosti bez ohledu na subjekt, který je vykonává, se označují jako tzv. smíšené správní delikty nebo delikty smíšené povahy.“⁵¹

- veřejné disciplinární delikty.

Veřejný disciplinární delikt je delikt fyzické osoby a souvisí s příslušností pachatele k určité veřejnoprávní organizaci. „Objektem veřejného disciplinárního deliktu je *pořádek – kázeň, disciplína ve vnitřních vztazích* zmíněné organizace.“⁵² Tento typ deliktu musí být vždy založen na odpovědnosti za zavinění. Okruh sankcí je v tomto případě široký, může jít o sankci peněžitou (pokuta, snížení platu), snížení hodnosti, zpřísnění režimu, případně zánikem poměru k organizaci.

- tzv. pořádkové správní delikty.

„Zatímco všechny ostatní druhy správních deliktů mají hmotněprávní povahu, jde u tzv. pořádkových deliktů čistě o *porušení procesní povinnosti* – ztěžování průběhu správního (správním právem upraveného) postupu. Uplatnění sankce u tzv. pořádkového deliktu

⁵⁰ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 137

⁵¹ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 138

⁵² Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 113

nemá ani tak funkci trestu. Do popředí vystupuje *zajišťovací funkce* úpravy, zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu.⁵³

„Tzv. pořádkový delikt je příslušný projednat *správní orgán, který vede správní proces, k jehož zajištění pořádková pokuta slouží*. S tzv. pořádkovým deliktem se lze setkat především *ve správním řádu v rámci úpravy správního řízení*. Pořádková pokuta je zde systematicky zařazena mezi zajišťovací prostředky. Jako takové jí má být užito pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.“⁵⁴

„Promiskuitní povahu, která zasahuje i porušení procesních povinností, má *„porušení nepeněžité povinnosti“ v oblasti správy daní a poplatků*. Může jít, v závislosti na povaze nesplněné povinnosti, jak o hmotněprávní správní delikt, tak o tzv. pořádkový delikt – kromě jiného o ztěžování průběhu daňového řízení. Postihnout lze fyzické osoby i právnické osoby.“⁵⁵

1.2 Rozsah působnosti správního řádu

„Správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí obecně při postupu správních orgánů v oblasti veřejné správy ve všech zákonem výslovně neupravených případech, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud není výslovně stanoven odlišný postup. Zvláštní zákon pak může stanovit odlišně nejen celý procesní režim, ale zejména některé procesní instituty, jako například doručování (rozhodnutí o přestupku např. nelze doručit veřejnou vyhláškou), lhůty pro vydání rozhodnutí apod. V těchto případech má před správním řádem přednost zvláštní právní úprava. V rámci negativního vymezení je z působnosti správního řádu výslovně vyloučena úprava vztahů mezi orgány téhož územního správního celku při výkonu samostatné působnosti. Podle správního řádu nelze postupovat v soukromoprávních vztazích mezi správním úřadem na jedné straně a dalšími

⁵³ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 125

⁵⁴ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 125

⁵⁵ Mates, Pavel a kolektiv: Základy správní práva trestního, C.H.Beck 2008, str. 132

subjekty na straně druhé. Správní řád, jakožto norma práva veřejného upravuje toliko veřejnoprávní (vrchnostenské) vztahy založené na principu nadřazenosti správního orgánu, autoritativně rozhodujícího o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob, jehož rozhodnutí jsou autoritativně vynutitelná a soustřeďují v sobě jak prvek moci, tak prvek rozhodování“.⁵⁶

Celní orgány v rámci své působnosti rovněž uplatňují obecné předpisy o správním řízení. Podle ustanovení § 320 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, vztahují se pro řízení před celními orgány obecné předpisy o správním řízení mimo jiné na:

- řízení ve věcech celních přestupků (přestupky se projednávají podle zákona č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 51 tohoto zákona stanoví, že není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení),
- řízení o celních a jiných správních deliktech
- zajištění zboží a věcí pro řízení o přestupcích a deliktech,
- na řízení o povolení být ručitelem případně na řízení o povolení nezajišťovat celní dluh,
- vydání osvědčení o původu zboží, povolení schváleného vývozce a vydávání závazných informací a zrušení jejich platnosti,
- řízení o povolení nebo odnětí povolení k použití režimu s ekonomickými účinky, schválení dočasného skladu či povolení zjednodušeného postupu.

V ostatních věcech a řízeních aplikují celní orgány obecné předpisy o správě daní a poplatků, tj. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Ondruš, Radek: Správní řád-nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha a.s., 2005 str. 29-30

1.3 Rozsah působnosti daňového řádu

Daňový řád upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem:

- státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu,
- rozpočtů územních samosprávných celků, nebo
- státních fondů nebo Národního fondu.

„Ke stanovení rozsahu působnosti daňového řádu zákonodárce použil v § 1 odst.1 legislativní zkratku pojmu „daň“. Daněmi se tak rozumí nejen jednotlivé daně tak, jak jsou upraveny ve zvláštních hmotněprávních daňových zákonech, ale i poplatky, rovněž odvody a též zálohy na tyto příjmy. Je nutné připomenout, že daní je pouze to, co § 1 odst.1 daňového řádu pod legislativní zkratku pojmu „daň“ podřadil. Daní tak není ani penále, ani pokuta, ty jsou pouze příslušenstvím daně. Ustanovení odst. 2 § 1 daňového řádu pak upřesňuje, co se pro účely zákona rozumí „správou daně“. Je to soubor oprávnění správce daně, která potřebuje k tomu, aby mohl naplnit cíl daňového řízení, tedy správně a úplně stanovit daň, k tomu si zajistit dostatek podkladů, rovněž tak daň vyměřit a vybrat, popřípadě vymoci“.⁵⁷

Mohlo by se na první pohled zdát, že daňový řád nelze spojovat se správním trestáním. Jak však vyplývá z ustanovení § 37 daňového řádu, ale i z některých dalších obecně závazných právních předpisů, jako například zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, je daňový řád rovněž obecným procesním správním předpisem pro oblast správního trestání.

⁵⁷ Kaniová, Lenka, Schillerová, Alena: Správa daní, úplné znění zákona, komentář, judikatura, ASPI a.s. Praha 2005, str. 8

2 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ

2.1 Správní rozhodnutí jako výsledek správního řízení

„Fáze tvorby rozhodnutí, jakožto myšlenkový proces správního orgánu a následné vynesení rozhodnutí, při němž dochází k jeho oznámení účastníkům řízení, ‚představuje‘ bezpochyby nejdůležitější a účastníky řízení nejsledovanější úsek správního řízení. Vynesením rozhodnutí se celá ‚anabáze‘ správního řízení, odhlédneme-li od opravných prostředků, de facto zakončuje.

Rozhodování ve veřejné správě není nikterak úkonem jednoho okamžiku, ale vzniká v ‚myslí‘ správního orgánu postupně. Ve správní vědě je rozhodnutí definováno někdy jako formalizovaná mocensky sankcionovatelná odpověď na podnět k rozhodnutí. Rozhodnutím – individuálním správním aktem – se správní orgán obrací vůči účastníkům správního řízení a zpravidla jím též správní řízení uzavírá. Rozhodnutí je výsledkem procesu rozhodování veřejné správy. Každé rozhodnutí správního orgánu je unikátním výtvozem intelektuální činnosti správního orgánu, bez ohledu na to, zda je vydáváno v řízení zahájeném z moci úřední anebo v řízení o žádosti.

Správní řád rozlišuje rozhodnutí učiněná ve správním řízení tradičně na rozhodnutí konstitutivní, jimiž správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti vždy jmenovitě určené osoby, dále na rozhodnutí deklaratorní, jimiž v určité věci prohlašuje, že jmenovitě určená osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá, a konečně rozhodnutí procesní, jímž v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

Základní forma rozhodnutí je písemná. V případech, kdy tak stanoví zákon (správní řád nebo zvláštní zákon), se rozhodnutí ve správním řízení písemně nevyhotovuje a jeho výroková část, jakož i podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravné prostředku, se

pouze vyhlásí a správní orgán učiní do spisu uvedeného ve věci záznam o náležitostech dle § 67 odst. 2 správního řádu.“⁵⁸

Nový správní řád zavedl v rámci správního řízení novou formu procesního rozhodnutí, a to institut usnesení, které je obdobou soudního usnesení. Usnesením rozhoduje správní orgán pouze v případech stanovených zákonem. Usnesení není zaměřeno na řešení ve věci samé, ale pouze napomáhá dosažení hlavního účelu správního řízení, popřípadě přispívá k zabezpečení jeho průběhu.

„Vydané správní rozhodnutí ve věci má pro účastníka řízení závazné právní účinky, což znamená, že je musí respektovat a eventuelně naplňovat povinnosti v něm založené. V případě nesouhlasu se správním rozhodnutím může tomuto účastník řízení odporovat toliko způsobem stanoveným právními předpisy, tj. formou řádných a mimořádných opravných prostředků v rámci správního řízení, resp. následně v rámci soudního přezkoumání“.⁵⁹

2.2 Náležitosti správního rozhodnutí

V souladu se základními zásadami správního řízení stanoví správní i daňový řád kritéria, která musí správní rozhodnutí splňovat. Musí být v souladu se zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, správní orgán, který rozhodnutí vydal, musí naplňovat kritéria příslušnosti věcné, funkční i místní. Rozhodnutí musí mít také předepsané náležitosti, a to obsahové i formální. Tyto náležitosti stanoví v obecné podobě jak správní řád tak i daňový řád, přičemž zvláštní právní předpisy mnohdy náležitosti správního rozhodnutí na příslušném úseku veřejné správy upřesňují, případně rozšiřují.

58 Hrabák, Jan, Nahodil, Tomáš: Nový správní řád a zákon související; s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, ASPI Praha 2006, str. 200

⁵⁹ Průcha, Petr, Skulová, Soňa: Správní právo-procesní část, Masarykova univerzita Brno 2000, str. 75

„Základními náležitostmi rozhodnutí učiněného ve správním řízení jsou výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. Výroková část rozhodnutí obsahuje autoritativní řešení otázky, která byla předmětem řízení před správním orgánem. Výrok, též enuciát, přiznává účastníku správního řízení určité právo, ukládá povinnost, popř. závazně deklaruje, zda tu (v jeho prospěch) určité právo či povinnost je, anebo není. Ve výrokové části rozhodnutí se často objevuje tzv. pariční lhůta, tj. lhůta ke splnění ukládané povinnosti, resp. též další jiné údaje potřebné k řádnému splnění ukládané povinnosti. Výroková část sama může být jednoduchá, tedy obsahovat jeden výrok, anebo složená ze dvou či více výroků. Správní řád umožňuje, aby výrok obsahoval tzv. vedlejší ustanovení, jimiž je obsah rozhodnutí dále konkretizován.“⁶⁰

„Součástí výrokové části je odkaz na konkrétní hmotněprávní ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno. Může obsahovat i uvedení procesního ustanovení, zakládající příslušnost správního orgánu, který rozhoduje a který se zpravidla ve výrokové části rovněž uvádí pod svým úplným označením. Další obligatorní náležitostí výrokové části je uvedení všech účastníků řízení, a to v případě fyzických osob jménem, příjmením, datem narození, místem trvalého pobytu, popřípadě jiného údaje podle zvláštního zákona, v případě osob právnických názvem a sídlem“.⁶¹ Ukládá-li se účastníku řízení povinnost, je třeba zde stanovit rovněž lhůtu pro její splnění, která nesmí být stanovena kratší, než jak ji stanoví obecně závazný právní předpis. V rozhodnutí o správních deliktech musí výroková část rozhodnutí obsahovat navíc nejen výrok o vině (u přestupku), ale i popis skutku, jeho právní kvalifikaci, výrok o trestu i o ochranných opatřeních, nákladech řízení, číslo účtu, na který má být pokuta zaplácena apod.

Odůvodnění rozhodnutí shrnuje výsledky správního řízení a je další obligatorní součástí správního rozhodnutí. „Odůvodnění obsahuje výčet podkladů pro rozhodnutí nebo argumentaci, proč konkrétní navržené důkazy správní orgán neprovedl. Důležitou součástí odůvodnění je přesné rozvedení úvah, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů. Absence těchto úvah zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, které je činí nezákonným,

60 Hrabák, Jan, Nahodil, Tomáš: Nový správní řád a zákon související; s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, ASPI Praha 2006, str. 202

61 Ondruš, Radek: Správní řád-nový zákon s důvodovou správou a poznámkami, Linde Praha a.s., 2005 str. 230

kdy k této nezákonnosti odvolací orgán či přezkumný správní úřad popř. soud přihlíží z úřední povinnosti. Stejně se postupuje v případě, pokud v odůvodnění chybí nebo je nedostatečná právní argumentace a hodnocení správního úřadu při vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků řízení a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Správní úřad nesmí v odůvodnění opomenout žádnou takovou námitku, návrh nebo vyjádření, se kterými se musí vypořádat zcela, úplně a ve všech bodech. Toto provádí buď odkazem na provedené důkazy nebo právní argumentací, proč návrh, námitku či vyjádření zcela nebo v dané části neakceptoval. Hlavním základem odůvodnění jsou vlastní důvody, proč správní úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí. Tyto důvody musí být jasné, přesvědčivé a musí vycházet z provedeného dokazování⁶². Jestliže v dané věci správní orgán prvního stupně vyhověl všem účastníkům v plném rozsahu, není odůvodnění nutnou obligatorní náležitostí rozhodnutí.

Poslední obligatorní náležitostí správního rozhodnutí je poučení, ve kterém správní orgán uvede, zda a v jaké lhůtě je možné proti vydanému rozhodnutí podat opravný prostředek, jakým způsobem a kde tak může účastník učinit a také údaje o případném suspenzivním účinku. Poučení je nutnou náležitostí i v těch případech, kdy se rozhodnutím vyhovuje účastníkům řízení v plném rozsahu. Poučení obsahuje především údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat. Poučení tvoří nutnou část rozhodnutí i tehdy, když se rozhodnutí oznamuje ústním vyhlášením a účastníci řízení se vzdali nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Pro případ, že správní orgán za stanovených podmínek podle svého uvážení vylučuje odkladný účinek případného odvolání, uvede se tato skutečnost namísto v poučení přímo ve výroku rozhodnutí, jak je uvedeno v ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu.

Písemné vyhotovení rozhodnutí musí také splňovat stanovené formální náležitosti. Takovými náležitostmi jsou označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení správního rozhodnutí, otisk úředního razítka správního orgánu, uvedení oprávněné osoby a osoby, která odpovídá za správnost vyhotovení správního rozhodnutí,

⁶² Ondruš, Radek: Správní řád-nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha a.s., 2005, str.231

včetně podpisů těchto osob a v neposlední řadě jména a příjmení všech účastníků správního řízení.

2.3 Platnost, účinnost, právní moc a vykonatelnost rozhodnutí

a) Platnost rozhodnutí

„Platnost je důsledkem existence správního aktu jako takového a podmiňuje jeho další vlastnosti. Platnost nastává okamžikem, kdy byl projev vůle vykonavatele veřejné správy učiněn v předepsané formě.“⁶³ Například správní rozhodnutí bylo ústně vyhlášeno nebo písemné rozhodnutí bylo doručeno účastníku řízení. Správní rozhodnutí pozbývá platnost, a to v případě, že je výslovně omezena (zejména časově) zákonem nebo ve vlastním výroku rozhodnutí anebo že je správní rozhodnutí jako vadné zrušeno.

b) Účinnost rozhodnutí

„Účinný je ten správní akt, který již způsobuje zamýšlené právní důsledky. U konstitutivních správních aktů účinnost značí, že:

- přiznává-li správní akt nějaké oprávnění, je již možno je po právu vykonávat,
- ukládá-li správní akt nějakou povinnost, je již nutno tuto povinnost plnit (její neplnění je protiprávním jednáním).

U deklaratorních správních aktů lze účinností rozumět stav, kdy autoritativní potvrzení právních poměrů již působí navenek. Předpokladem účinnosti správního aktu je pravidelně právní moc. Účinnost může nastat spolu s právní mocí nebo až po právní moci (později tehdy, stanoví-li tak zákon nebo v důsledku odkladné časové doložky anebo odkladné podmínky). Výjimkou je předběžná účinnost, kterou by měl vždy výslovně umožňovat zákon“.⁶⁴ Podle § 85 odst. 1 správního řádu, pokud zákon nestanoví jinak má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí.

⁶³ Ondruš, Radek: Přehled z vybraných kapitol správního práva, ASPI ID LIT20202CZ, 2003

⁶⁴ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 225

c) Právní moc rozhodnutí

Při charakteristice této vlastnosti správních aktů je potřeba rozlišit její procesní a hmotněprávní hledisko. „Ve smyslu *procesním* znamená právní moc, že správní akt je *konečný* výsledek určitého postupu správního orgánu. Správní akty, proti nimž nelze podat odvolání nebo rozklad či obdobný opravný prostředek podle zvláštní úpravy (ať již proto, že to zákon výslovně vylučuje, nebo proto, že pro ně není stanoven žádný procesní režim), nabývají právní moci oznámením adresátovi, resp. poslednímu z více adresátů. Ostatní správní akty nabývají právní moci marným uplynutím lhůty k podání odvolání nebo rozkladu (poslednímu adresátovi), vzdáním se odvolání nebo rozkladu (posledím z adresátů) nebo spolu s přezkumným správním aktem, jímž bylo rozhodnuto o odvolání nebo rozkladu (pokud jsou potvrzeny).

Hmotněprávní důsledky právní moci spočívají v tom, že:

- *správní akt nelze s výjimkou zákonem stanovených případů změnit nebo zrušit* (jde o nezměnitelnost a nezrušitelnost správního aktu),
- *ve věci, ve které byl vydán správní akt, nelze s výjimkou zákonem stanovených případů nebo případů, kdy to vyplývá z povahy věci, znovu rozhodnout* (jde o *překážku* věci pravomocně rozhodnuté, *rei iudicatae*).

V teorii i praxi jsou procesní aspekty právní moci často označovány jako formální právní moc a hmotněprávní aspekty právní moci jako materiální právní moc⁶⁵.

d) Vykonatelnost rozhodnutí

„Vykonatelností je exekuční proveditelnost. Pojmově vykonatelné jsou pouze ty správní akty, které ukládají povinnost nějakého plnění. Předpokladem vykonatelnosti je právní moc a marné uplynutí lhůty k dobrovolnému plnění. Vykonatelnost může před právní mocí nastat i tehdy, pokud nemá opravný prostředek odkladný účinek. V některých případech je vykonatelnost dodatečně suspendována (obnova, soudní přezkum). V řadě případů umožňuje zákon odejmout pravomocně přiznané oprávnění tehdy, jestliže oprávněná osoba pro jeho výkon porušuje svoje povinnosti. Pokud by realizace povinnosti pravomocně

⁶⁵ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 219-220

uložené správním aktem ohrozila nepřiměřeným způsobem povinného zná zákon prominutí povinnosti (pokuty). Platné právo zná i případ upřesnění (interace) správního aktu. Je to dodatečné stanovení lhůty k dobrovolnému splnění povinnosti, která nebyla stanovena ve správním aktu, kterým byla tato povinnost uložena. Provádí se novým správním aktem vydávaným v souvislosti se zahájením správní exekuce.“⁶⁶ Kromě institutu vykonatelnosti rozhodnutí upravuje správní řád také zvláštní - předběžnou vykonatelnost rozhodnutí, a to v těch případech, kdy opravné prostředky proti nim podané nevyvolávají odkladný účinek.

2.4 Vady správních aktů

„Jestliže správní akt nemá všechny nezbytné náležitosti, je *vadný*. Z věcného hlediska mohou být správní akty vadné z různých důvodů. Typické vady správních aktů mohou spočívat v nedostatku kompetence anebo v obsahu aktu (speciálními případy jsou exces ze správního uvážení a zneužití pravomoci) a dále může jít o vady postupu při vydávání, nebo o nedostatky či nepřesnosti v písemném vyhotovení aktu. Tyto vady se mohou prostupovat nebo i různě podmiňovat. Za kritérium pro členění vadných aktů se často bere stupeň závažnosti či charakter vad, resp. důsledek, který tyto vady způsobují“.⁶⁷

„I vadné správní akty jsou autoritativními projevy vůle subjektů veřejné správy. Pro správní akty platí tzv. presumpce správnosti, která znamená, že na správní akt se hledí jako na bezvadný, pokud není úředně shledán opak. To má za následek alespoň prozatímní rovnost vadných a bezvadných aktů a má-li dojít k nápravě, též nezbytnost vyvolat úřední postup, jehož výsledkem bude odstranění případných vad aktu nebo alespoň jejich prokázání.“⁶⁸

⁶⁶ Ondruš, Radek: Přehled z vybraných kapitol správního práva, ASPI ID LIT20202CZ, 2003

⁶⁷ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 209

⁶⁸ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 211

a) Akty nezákonné nebo věcně nesprávné

„Tyto akty mají takové vady, že k jejich nápravě je nutné předmětný akt změnit nebo zrušit. Patří sem

Nezákonné akty – jsou v rozporu s právní normou. Úřední povinností správních orgánů je zjednat nápravu.

Věcně nesprávné akty jsou důsledkem toho, že se při rozhodování nepodařilo optimálně využít správního uvážení. Tyto akty nelze zrušit z úřední povinnosti, může je však před nabytím právní moci napadnout opravným prostředkem adresát.“⁶⁹

b) Akty formálně vadné

„Druhou skupinu vadných správních aktů představují akty, které jsou vadné toliko formálně – do určitého stupně totiž takové formální nedostatky, jakými jsou chyby v psaní, počtech a jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení aktu, nevyvolávají nutnost procedurální opravy (novým aktem). Náprava může být provedena bezprocedurálně, pro zvýšení právní jistoty ale zákon může požadovat i vydání opravného správního aktu. Správní akty, které trpí tímto druhem vad bývají označovány jako opravitelné.⁷⁰ V žádném případě takto nelze napravit chybná rozhodnutí ve smyslu předchozího odstavce. Takový postup by byl v rozporu se zákonem.

c) Nicotnost správního aktu

„Od vadných správních aktů je zapotřebí odlišit případ nicotnosti (nulity, neexistence, neplatnosti). Nicotnost nastává v důsledku některých vad, které způsobují, že již vůbec nelze o aktu hovořit, jde o paakt. Nemusí však přitom jít vždy o vady, které jsou pocíťovány jako nejzávažnější. Nicotnost nemůže být zhojena plynutím času. Paakt nikoho nezavazuje a nikdo není povinen jej respektovat.“⁷¹ V případě nicotnosti vydaného správního aktu nelze uvažovat o presumpci správnosti.

⁶⁹ Ondruš, Radek: Přehled z vybraných kapitol správního práva, ASPI ID LIT20202CZ, 2003

⁷⁰ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 211

⁷¹ Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 212

Zpravidla nastává nicotnost v důsledku:

- „nedostatku právního podkladu,
- nedostatku pravomoci,
- nejtěžších vad příslušnosti,
- absolutního nedostatku formy,
- absolutního omylu v osobě adresáta,
- neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost,
- požadavku trestného nebo jiného právně nemožného plnění,
- požadavku plnění fakticky nemožného,
- neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozpornosti,
- neexistence vůle.“⁷²

Od nicotnosti je nutno odlišit případ nezákonného aktu, který byl dosažen trestným činem – zejména úplatkem. V takovém případě je tato skutečnost důvodem pro obnovu řízení (viz. ustanovení § 100 odst. 4 správního řádu a § 54 odst. 1 písm. b) daňového řádu).

V minulosti bylo možné domáhat se vyslovení nicotnosti správního aktu pouze v určitých případech dle zákona o správě daní a poplatků. Teprve od ledna 2003 je možné domáhat se vyslovení nicotnosti správního aktu ve správním soudnictví a od ledna 2006 lze podat podnět k prohlášení nicotnosti podle správního řádu.

⁷² Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo-obecná část, C.H.Beck 2006, str. 213-214

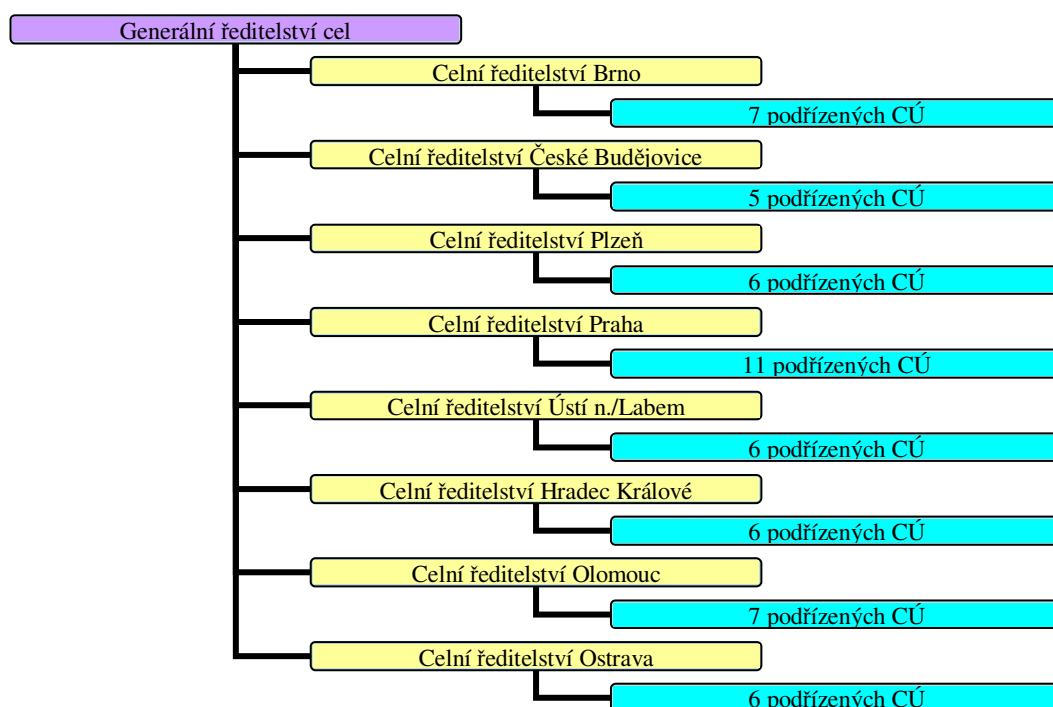
II. PRAKTICKÁ ČÁST

3 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ V PŮSOBNOSTI CELNÍCH ORGÁNŮ

Úkolem Celní správy České republiky je především ochrana a regulace domácího trhu formou výběru cla z dováženého zboží a dohled nad tím, aby toto zboží neohrožovalo životy nebo zdraví lidí, zvířat či rostlin. Významnou okolností, která výrazně předurčila současnou podobu české celní správy, byl vstup České republiky do Evropské unie. Z pohledu celní správy nešlo jen o samotný akt vstupu, ale o dlouholeté období sblížení celní legislativy a celních postupů s evropskými standardy. Navíc došlo v důsledku rozšíření EU ke zrušení pravidelných celních kontrol na pozemních hranicích České republiky a naopak celní správě přibyly nové úkoly, např. v oblasti spotřebních daní nebo statistiky vnitrouijního obchodu.

Českou celní správu tvoří Generální ředitelství cel s pozicí správního úřadu s celostátní působností, dále osm celních ředitelství a jim podřízených 54 celních úřadů s vymezenou územní působností.

Schéma č. 1 – Organizační struktura Celní správy ČR



Celní správa je bezpečnostním sborem a její činnost zapadá do systému celního dohledu nad zbožím v rámci jednotného celního území Evropské unie. Orgány celní správy mají postavení policejního orgánu, tedy orgánu činného v trestním řízení, a to pokud se předmětné trestní řízení týká vybraných trestných činů např. v oblasti cel, daní, podloudnictví s omamnými látkami, dále v oblasti porušování předpisů o nakládání s kontrolovaným zbožím a technologiemi, rovněž neoprávněného nakládání s nebezpečnými odpady, s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, porušování autorského práva, průmyslových práv a práv k ochranné známce atd.

Celní správa České republiky je také výhradním správcem spotřebních daní. Tím se rozumí vyměřování a vybírání spotřebních daní z vybraných výrobků podléhajících spotřební dani bez ohledu na skutečnost, zda jsou předmětem dovozu nebo vývozu v rámci obchodu se zeměmi mimo EU nebo v rámci obchodu s členskými státy EU, nebo jsou předmětem tuzemské výroby nebo spotřeby. Součástí obecné správy spotřebních daní je také dozor nad dodržováním předpisů o nakládání s vybranými výrobky při jejich výrobě, skladování a dopravě. Vzhledem ke zkušenostem se správou spotřebních daní byla české celní správě s účinností od 1. ledna 2008 nově svěřena také správa tzv. ekologických daní.

3.1 Přestupky a jiné správní delikty v působnosti celních orgánů

Celní orgány jsou věcně příslušné k projednávání těchto přestupků a správních deliktů:

- celní přestupky, celní delikty a správní delikt podle zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon ve znění pozdějších předpisů,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu, zpětného vývozu zboží porušující některá práva duševního vlastnictví a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- přestupky a správní delikty podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropského společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu a změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 228/2005 Sb., o kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v ČR omezuje z bezpečnostních důvodů,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů,
- přestupky podle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích,
- přestupky a správní delikty podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- správní delikty podle zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a to v částech čtyřicáté páté pro daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, čtyřicáté šesté pro daň z pevných paliv a čtyřicáté sedmé pro daň z elektřiny,
- správní delikty podle zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů,
- správní delikty podle zákona č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin, lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, ve znění pozdějších předpisů,
- správní delikty podle zákona č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv, ve znění pozdějších předpisů,
- správní delikty podle zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění pozdějších předpisů,
- správní delikty podle zákona č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh, ve znění pozdějších předpisů,

- správní delikty podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů,
- správní delikty podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k tomuto širokému výčtu zákonů, podle kterých se česká celní správa řídí při projednávání přestupků a správních deliktů, jsem se zaměřila pouze na některé oblasti správního trestání, které uvádím dále.

3.2 Celní přestupky a celní delikty

Věcná příslušnost celních úřadů k provádění řízení o porušení celních předpisů je upravena ustanovením § 5 odst.3 písm. p) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kde je uvedeno, že celní úřady provádí řízení o porušení celních předpisů, stanoví-li tak zvláštní právní předpis. V ustanovení § 2 písm. e) zákona o Celní správě České republiky se mimo jiné uvádí, že celními předpisy se rozumí zákony a další právní předpisy, včetně právních předpisů Evropských společenství, které stanoví působnost celních orgánů.

Skutkové podstaty celních přestupků a celních deliktů jsou uvedeny v ustanovení § 293 celního zákona. Po vstupu České republiky do EU, aplikuje ve své činnosti celní správa i celní předpisy Evropských společenství. Celní kodex ani prováděcí předpis neobsahují žádná sankční ustanovení. Správní trestání je ponecháno výlučně v kompetenci jednotlivých členských států. Konkrétní naplnění protiprávního jednání je nutné nalézat v celním zákoně, ale i v legislativě Evropských společenství.

„Celní předpisy poruší ten, kdo

- a) nezákonně doveze nebo vyveze zboží,
- b) uvede nesprávně údaje o zboží podléhajícím dohledu celních orgánů,

- c) způsobí, že mu bylo příslušným celním orgánem uděleno povolení na základě nepravých, pozměněných nebo padělaných dokladů nebo nesprávných nebo nepravdivých údajů,
- d) způsobí, že mu bylo zboží propuštěno na základě nepravých, pozměněných nebo padělaných dokladů nebo nesprávných nebo nepravdivých údajů,
- e) nedodrží podmínky stanovené pro zboží
1. propuštěné do režimu s podmíněným osvobozením,
 2. propuštěné do režimu vývozu,
 3. propuštěné do volného oběhu s osvobozením od dovozního cla v důsledku jeho konečného použití nebo se sníženou celní sazbou,
 4. zajištěné k projednání celního přestupku nebo celního deliktu,
 5. dočasně uskladněné,
 6. umístěné ve svobodném celním pásmu nebo ve svobodném celním skladu, nebo
 7. pro které bylo zřízeno zástavní právo,
- f) nezákonně odejme zboží dohledu celních orgánů nebo se tohoto odnětí zúčastní,
- g) padělá doklady o dováženém a vyváženém zboží nebo zboží v tranzitu,
- h) přechovává zboží uniklé dohledu celních orgánů,
- i) poruší celní závěry,
- j) uvede nesprávné nebo nepravdivé údaje v žádosti předložené celnímu orgánu anebo předloží s touto žádostí nepravé, pozměněné nebo padělané doklady nebo jiné písemnosti,
- k) uvede nesprávné údaje v žádosti o osvědčení původu zboží nebo sám osvědčí původ zboží v rozporu s mezinárodní smlouvou,
- l) neuposlechne výzvy celního orgánu nebo celníka nebo jinak jim brání při výkonu jejich činnosti.⁷³

⁷³ Zákon č. 13/1993, celní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Celním přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti způsobem uvedeným v § 293 celního zákona, nejde-li o trestný čin. K odpovědnosti za celní přestupek postačí na základě ustanovení § 294 odst. 2 celního zákona zavinění z nedbalosti. Jednáním se rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých osobních poměrů povinen.

Za celní přestupek lze podle ustanovení § 295 celního zákona uložit tyto sankce:

- a) napomenutí,
- b) propadnutí zboží a
- c) pokutu
 1. za celní přestupek uvedený v § 293 písm.a) až f) celního zákona do výše 100 000 Kč,
 2. za celní přestupek podle § 293 písm.g) až l) do výše 50 000 Kč.

V blokovém řízení lze uložit pokutu do výše 5.000 Kč.

Celního deliktu se dopustí právnická osoba, která porušila nebo ohrozila zájem společnosti způsobem uvedeným v § 293 celního zákona. Za právnickou osobu se v těchto případech považuje i fyzická osoba – podnikatel.

Za celní delikt dle § 293 písm. a) až f) celního zákona lze uložit sankci pokuty, a to až do výše 4 000 000 Kč nebo do výše 250 000 Kč v případě porušení celních předpisů dle ustanovení § 293 písm. g) až l) celního zákona. Sankci propadnutí zboží lze uložit samostatně nebo společně se sankcí pokuty. Pokutu nebo propadnutí zboží lze uložit jen do jednoho roku ode dne, kdy se celní úřad příslušný k projednání celního deliktu dozvěděl o tom, že tato osoba porušila nebo nesplnila povinnost, uloženou celními předpisy, nejpozději však do 6 let ode dne, kdy k tomuto porušení nebo nesplnění povinnosti došlo.

V celním zákoně jsou zakotveny liberační důvody, na základě kterých nebude sankce uložena v případech, kdy osoba, která učinila chybu v podaném celním prohlášení a prokázala, že učinila veškeré kroky potřebné k zjištění správných a přesných údajů, nebo jestliže k porušení celních předpisů došlo v důsledku vyšší moci, nehody nebo jiných okolností, které nemohla dotčená osoba ovlivnit, a tyto skutečnosti byly celním orgánům

prokázány. Ovšem mimo zákonem stanovené liberační důvody je dle mého názoru nutné brát zřetel i na postup a rozhodovací činnost samotného správního orgánu, jak je uvedeno v Nálezu Ústavního soudu I.ÚS 163/02: „Z ústavněprávních hledisek je proto stěžejší akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čím vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednatel sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednatel protizákonné. Takový postup je z ústavněprávních hledisek tím méně přijatelný, pokud takový závěr směřuje k tíži jednatel v podobě nastoupené sankce za protiprávní stav. Tento postup svědčí o libovůli rozhodujícího orgánu veřejné moci a dostává se tak za meze stanovené čl. 2 odst. 2 Listiny. Článek 2 odst. 2 Listiny totiž není toliko příkazem pro výkon státní moci v hranicích vymezených kompetencí, nýbrž dopadá i na způsob jejich výkonu. Je-li formou sankce stanovení pokuty, tedy poskytnutí finančního plnění z majetku jednatel, dopustí se orgán veřejné moci takovým aktem zásahu do vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny.“⁷⁴

Příkazní řízení je vedle blokového řízení dalším druhem zkráceného řízení. Účelem příkazního řízení je urychlení a zjednodušení projednávání přestupků a snížení administrativních úkonů. Podle zákona o přestupcích jej lze využít v případě, kdy není pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a věc nebyla vyřízena v blokové řízení, jedná se o případ, který není návrhovým deliktem, nemá být rozhodnuto o náhradě škody a nejedná se o přestupek mladistvého nebo zbaveného způsobilosti k právním úkonům nebo je jeho způsobilost k právním úkonům omezena. V tomto případě může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty, a to maximálně do výše 4 000 Kč. Příkaz má stejné obsahové a formální náležitosti jako rozhodnutí o přestupku a vždy se oznamuje písemně. Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Nový správní řád zavedl příkazní řízení

⁷⁴ Nález Ústavního soudu, I.ÚS 163/02 ze dne 9.11.2004, <http://nalus.usoud.cz>

obdobně jako je tomu v zákoně o přestupcích. Nic tedy nebrání tomu, aby správní orgán v řízení o jiném správním deliktu rozhodl, pokud jsou splněny zákonem předvídané podmínky, v rámci příkazního řízení.

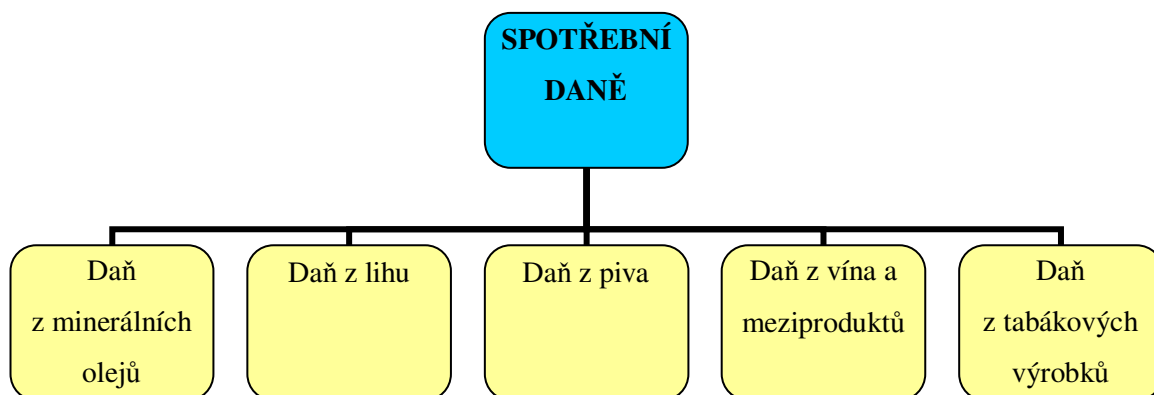
Nebyla-li za celní přestupek uložena sankce propadnutí zboží, lze rozhodnout, že se takové zboží zabírá, jestliže náleží pachateli, kterého nelze za celní přestupek stíhat, nebo nenáleží pachateli celního přestupku nebo mu nenáleží zcela a jestliže to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem. Rozhodnout o tom, že se zboží zabírá, lze také tehdy, není-li známa osoba, která porušila zákon některým ze způsobů uvedených v § 293. V případě celního deliktu je úprava zabránění zboží obdobná, tedy nebyla-li za celní delikt uložena sankce propadnutí zboží, lze rozhodnout, že se takové zboží zabírá, jestliže nenáleží pachateli celního deliktu nebo není známa osoba, která porušila zákon některým ze způsobů uvedených v § 293 a jestliže to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem. O zabránění zboží nelze rozhodnout, jestliže od porušení tohoto zákona uplynulo šest let. Vlastníkem zabraněného zboží se stává stát. Zabránění zboží nelze chápat jako sankci, ale jako ochranné opatření.

V oblasti celnictví musí Česká republika respektovat společné celní předpisy Evropské unie. V oblasti celnictví byly přepisy vždy složité a vstupem České republiky do Evropské unie se tato složitost ještě prohloubila. V současnosti je však možné říci, že v oblasti předpisů týkající se celních přestupků a celních deliktů, nejsou žádné zásadní problémy.

3.3 Přestupky a jiné správní delikty spáchané porušením zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

Spotřební daně jsou upraveny zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, účinným od 1. ledna 2004, který byl několikrát novelizován. Správu spotřebních daní vykonávají celní úřady a celní ředitelství.

Schéma č. 2 – Členění spotřebních daní



Vzhledem k tomu, že se jedná o vysoce zdanitelné komodity, bylo snahou zákonodárce, aby byly součástí výše uvedeného zákona rovněž kontrolní a sankční ustanovení. I přes několik novel příslušných ustanovení, týkajících se zejména kontrolní činnosti, je aplikace některých ustanovení současné právní úpravy zákona o spotřebních daních problematická. Dále uvádím některé aplikační problémy spojené s problematikou správního trestání dle zákona o spotřebních daních.

Podle ustanovení § 135 zákona o spotřebních daních se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že na daňovém území České republiky nabude tabákové výrobky, které nejsou značeny platnou tabákovou nálepkou. Za tento přestupek lze uložit pokutu do výše 150 000 Kč. Současně je logické, že podle § 135d zákona o spotřebních daních správní orgán příslušný k projednání správního deliktu uloží propadnutí neznačených tabákových výrobků zajištěných při kontrole podle § 115 téhož zákona nebo tabákových výrobků anebo lihovin zajištěných při kontrole podle § 134 téhož zákona, jestliže náleží pachateli správního deliktu a byly ke spáchání správního deliktu užity nebo určeny. Sporné může být to, že dle ustanovení § 135d zákona o spotřebních daních je možné uložit sankci propadnutí pouze v případě správního deliktu, ovšem v ustanovení § 135 se mluví o přestupku fyzické osoby. Dle mého názoru je přestupek v teoretické klasifikaci označován jako jeden se skupiny správních deliktů, tedy je možné uložit sankci propadnutí i v případě přestupku fyzické osoby dle ustanovení § 135 odst. 1 zákona o spotřebních daních.

Ustanovení § 135 zákona o spotřebních daních je ovšem problematické ještě z dalšího důvodu. Je nutné si uvědomit, že na základě tohoto ustanovení lze uložit sankci za nabytí neznačených tabákových výrobků fyzickou osobou pouze na daňovém území České republiky. Pokud tedy bude v konkrétním případě zjištěno, že fyzická osoba nabyla tyto výrobky např. na Slovensku, tak přestupek spáchán nebyl, neboť nebyla splněna podmínka nabytí tabákových výrobků na daňovém území České republiky.

Další problematická část zákona o spotřebních daních se týká dopravy vybraných výrobků. Doprava vybraných výrobků je tzv. režimem s podmíněným osvobozením od daně. Podle § 28 odst. 1 zákona o spotřebních daních k porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy dojde, pokud zákon o spotřebních daních nestanoví jinak, jestliže vybrané výrobky nejsou ve stanovené lhůtě dopraveny do daňového skladu a přijaty daňovým skladem, přijaty oprávněným příjemcem nebo daňovým zástupcem, předloženy celnímu úřadu určení a není pro ně navrženo jiné celně schválené určení nebo vyvezeny. Přestože v zákoně o spotřebních daních nenajdeme skutkovou podstatu přestupku, či správního deliktu, postihující daný případ, některé celní úřady ukládají sankci podle § 37 odst. 1 daňového řádu. Tento postup je dle mého názoru špatný, nemající oporu v platné legislativě. Podle tohoto ustanovení lze pokutu uložit tomu, kdo nesplní ve stanovené lhůtě povinnost nepeněžitě povahy, vyplývající z daňového řádu nebo zvláštního daňového zákona nebo uloženou rozhodnutím podle daňového řádu, a to i opakovaně až do celkové výše 2 000 000 Kč. V případě dopravy vybraných výrobků může být lhůta stanovena, a to v průvodním dokladu. Jelikož průvodní doklad není rozhodnutí, nelze ustanovení § 37 daňového řádu aplikovat. Problém je v tom, že ani daňový řád ani zákon o spotřebních daních neobsahuje povinnost pro toho, kdo dopravu zajišťuje či provádí, dopravit vybrané výrobky příjemci ve stanovené lhůtě. V zákoně o spotřebních daních úprava pro tento případ chybí. Jestliže tedy v zákoně tato povinnost není stanovena, celní úřad ji sice „určí“, ale nikoliv rozhodnutím, není možné dle mého názoru vyvodit proti tomu, kdo tuto lhůtu nedodrží, jakoukoliv deliktní odpovědnost.

Rovněž výše pokut je v některých případech zarážející. Za neoprávněné skladování, které lze logicky spojit s daňovým únikem, lze uložit podle 135b odst. 3 písm.c) zákona o spotřebních daních pokutu do 1 000 000 Kč. Naproti tomu pokud právnická osoba nebo

podnikající fyzická osoba neoznámí včas celnímu úřadu dovoz tabákových výrobků v rámci podnikatelské činnosti, lze v tomto případě uložit podle § 135b odst. 3 písm.b) zákona o spotřebních daních pokutu až 2 000 000 Kč. V daném případě se jedná o porušení povinnosti uvedené v § 108 odst. 1 zákona o spotřebních daních, podle kterého je dovozce, který hodlá dovážet tabákové výrobky v rámci podnikatelské činnosti povinen tuto skutečnost písemně ohlásit celnímu úřadu nejpozději tři týdny před uskutečněním prvního dovozu. V tomto případě se jedná zjevně o formální pochybení, které nemůže mít zásadní vliv na řádně prováděnou správu této daně a tuto sankci chápu jako neúměrnou proti společenské nebezpečnosti takového počínání.

Právník za správní delikt neodpovídá, jestliže se prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán. Ustanovení § 135i odst. 3 zákona o spotřebních daních je tak dalším, nad kterým lze polemizovat. Podle dané úpravy tak stačí řízení zahájit a proti jiným řízením má správní orgán v podstatě libovolnou dobu pro vydání rozhodnutí ve věci. Obdobná právní úprava je i v zákoně o lihu. U přestupků je zánik odpovědnosti za tento správní delikt vyřešen zákonem o přestupcích jednotně, a to tak, že jedinou lhůtou, která je rozhodující pro zánik odpovědnosti, je jeden rok. Do této lhůty musí rozhodnutí o přestupku nabyt právní moci, jinak odpovědnost za přestupek zaniká. U jiných správních deliktů je právní úprava značně nejednotná, a v určitých případech značně znevýhodňující účastníka řízení. Je tedy nespravedlivé, jestliže v určitých případech má správní orgán de facto libovolnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, oproti případům, kdy musí v zákonem stanovených lhůtách rozhodnout pravomocně.

Vzhledem k rozsahu práce jsem samozřejmě neuvedla veškerý výčet skutkových podstat, na základě kterých může dojít ke spáchání přestupku či správního deliktu, také výčet jednotlivých sankcí, vztahujících se k těmto skutkovým podstatám není kompletní. Zaměřila jsem se pouze na některá problematická ustanovení, která jsou buď nejasná nebo jejichž úpravu považuji za nedostatečnou.

3.4 Přestupky a jiné správní delikty spáchané porušením zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu

Zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu nabyl účinnosti v červenci roku 2005. Jednalo se o zcela nový právní předpis, neboť povinnost značit líh kontrolní páskou nebyla do té doby v právním řádu České republiky upravena. Tříletá zkušenost s novou právní úpravou potvrdila předpoklad, že značení lihu kontrolní páskou přispívá k boji s nelegální výrobou lihu, neboť po zavedení povinného značení inkaso spotřební daně z lihu výrazně vzrostlo.

Zákon o povinném značení lihu stanoví povinnost značit líh ve spotřebitelském balení, vyrobený na daňovém území ČR nebo na toto území dovezený, dále podmínky nakládání s lihem, včetně způsobu jeho značení a evidence, a také výkon státní správy a kontroly nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem včetně sankcí za jejich porušení. V rámci výkonu státní správy v oblasti povinného značení lihu orgány celní správy provádí kontrolu nad dodržováním povinností stanovených zákonem o značení lihu podle § 16 až § 18 zákona o povinném značení lihu, řízení ve věci správních deliktů a přestupků, ukládání sankcí a rozhodování o zabránění věci podle § 19 až 29 zákona o povinném značení lihu a v neposlední řadě úřední zničení neznačeného lihu nebo padělků kontrolních pásek, u kterých bylo rozhodnuto o propadnutí nebo zabránění.

Kontrolní páskou musí být označen líh ve spotřebitelském balení o obsahu 0,2 l a větším a obsahem ethanolu nejméně 15 % objemových. Povinnost značit líh má výrobce nebo každá další osoba, která plní líh do spotřebitelského balení nebo jeho dovozce. Kontrolní páska, jejíž vzor je uveden v Příloze č. 1, je ceninou obsahující ochranné prvky. Kontrolní páska obsahuje text „ČESKÁ REPUBLIKA“, musí obsahovat údaje o objemu lihu ve spotřebitelském balení, zařazení do úrovně obsahu ethanolu a je číslována tak, aby jednotlivá čísla mohla být zaevidována na konkrétní osobu a objednávku. Držitelem dle zákona o povinném značení lihu je registrovaná osoba, která zakoupila a odebrala kontrolní pásy.

Právnícká osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s tímto zákonem

- a) neznačí kontrolní páskou líh vyrobený na daňovém území České republiky nebo na toto území dovezený,
- b) nakládá na daňovém území České republiky s neznačeným lihem,
- c) vyrábí padělky kontrolních pásek nebo je uvádí do oběhu anebo s nimi jinak nakládá,
- d) není zaregistrována podle § 7,
- e) neprovede značení podle § 10,
- f) použije kontrolní pásku, která neobsahuje údaje o objemu lihu ve spotřebitelském balení, zařazení do úrovně obsahu etanolu nebo je číslována tak, že jednotlivá čísla neodpovídají zaevidování na konkrétního odběratele a objednávku podle § 5 odst. 3,
- g) prodá nebo předá kontrolní pásy jiným způsobem, než je stanoveno v § 12,
- h) nezajistí ochranu kontrolních pásek proti jejich zneužití nebo odcizení, neskladuje tyto pásy v místnostech nebo prostorech zabezpečených proti neoprávněnému vniknutí cizích osob [§ 14 odst. 1 písm. a)],
- i) nevede evidenci odebraných, použitých, vrácených kontrolních pásek, evidenci kontrolních pásek vyvezených zahraničnímu dodavateli ke značení lihu v zahraničí a neuchovává tuto evidenci a doklady, na jejichž základě byly zápisy v evidenci provedeny, po dobu tří let od konce kalendářního roku, ve kterém byly tyto doklady vystaveny,
- j) neprovede inventuru kontrolních pásek vždy k 31. prosinci kalendářního roku nebo tehdy, nařídí-li to příslušný celní úřad; neoznámí výsledek inventury celnímu úřadu následující pracovní den po jejím ukončení,
- k) neprovede ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona inventarizaci zásob lihu nebo neoznámí výsledky této inventarizace místně příslušnému celnímu úřadu nejpozději do 10 dnů ode dne ukončení inventarizace,
- l) neoznámí celnímu úřadu ztrátu, zničení nebo poškození kontrolních pásek s uvedením důvodů jejich ztráty, zničení nebo poškození včetně předložení důkazů, a to nejpozději do 25. dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém ke zjištění došlo,
- m) nevrátí celnímu úřadu poškozené nebo znečištěné kontrolní pásy (§ 15 odst. 1),

- n) nevrátí neprodleně, nejpozději první pracovní den po zjištění, celnímu úřadu kontrolní pásky v případě, že tyto nespotřebuje nejpozději do 6 měsíců ode dne jejich odebrání (§ 15 odst. 2),
- o) neumístí kontrolní pásku na spotřebitelském balení tak, aby při otevření spotřebitelského balení došlo k přetržení nebo poškození této pásky nebo
- p) uvede nesprávné nebo nepravdivé údaje v návrhu na registraci (§ 7).

Za správní delikt se právnické osobě uloží pokuta

- a) do 5 000 000 Kč, dopustí-li se protiprávního jednání podle § 19 písm. a) až d),
- b) do 1 000 000 Kč, dopustí-li se protiprávního jednání podle § 19 písm. e) až p).

Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

- a) vyrábí padělky kontrolních pásek nebo je uvádí do oběhu, anebo s nimi jinak nakládá,
- b) drží na daňovém území České republiky neznačený líh, který podléhá povinnosti značení podle § 3, nebo s ním nakládá.

Za přestupek se fyzické osobě uloží pokuta

- a) do 500 000 Kč, dopustí-li se protiprávního jednání podle § 22 písm. a),
- b) do 100 000 Kč, dopustí-li se protiprávního jednání podle § 22 písm. b).

Protiprávní jednání spáchané při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním se posoudí obdobně podle ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby. Při stanovení výše pokuty se přihlíží ke stupni závažnosti a rozsahu následků, které porušení právní povinnosti způsobilo, popřípadě mohlo způsobit, k okolnostem, za nichž k němu došlo, a k době, po kterou k porušování právní povinnosti docházelo. Právnickou osobu nelze za protiprávní jednání postihnout, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno po ní důvodně požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Odpovědnost právnické osoby za protiprávní jednání zaniká, jestliže řízení o něm nebylo

zahájeno do 1 roku ode dne, kdy se o něm celní úřad dozví, nejpozději však do 6 let ode dne, kdy bylo spácháno.

Propadnutí věci lze uložit samostatně nebo společně s pokutou, jestliže věc náleží osobě, která se dopustila správního deliktu podle § 19 písm. a) až c), nebo přestupku podle § 22, a věc

- a) byla ke spáchání správního deliktu nebo přestupku užita nebo určena, nebo
- b) byla správním deliktem nebo přestupkem získána nebo nabyta za věc správním deliktem nebo přestupkem získanou.

Celní úřad uloží propadnutí věci vždy, pokud předmětem přestupku nebo správního deliktu jsou neznačený lih nebo padělky kontrolní pásky. Propadnutí věci nelze uložit, je-li její hodnota ve zjevném nepoměru k povaze správního deliktu nebo přestupku.

Nebyla-li uložena sankce propadnutí věci podle § 28, která byla užita nebo určena ke spáchání správního deliktu podle § 19 nebo přestupku podle § 22, nebo která byla tímto správním deliktem nebo přestupkem získána, anebo která byla nabyta za věc tímto správním deliktem nebo přestupkem získanou, rozhodne celní úřad, že se taková věc zabírá, jestliže věc

- a) je neznačeným lihem nebo padělkem kontrolní pásky,
- b) náleží právnické osobě, kterou nelze postihnout za správní delikt podle § 19, nebo fyzické osobě, kterou nelze postihnout za přestupek podle § 22, nebo
- c) nenáleží právnické osobě, která se dopustila správního deliktu podle § 19, nebo fyzické osobě, která se dopustila přestupku podle § 22.

Při rozhodování o zabránění věci podle odstavce 1 písm. b) a c) se přihlíží zejména ke stupni závažnosti a rozsahu následků, které porušení právní povinnosti způsobilo, popřípadě mohlo způsobit, k okolnostem, za nichž k němu došlo, a k době, po kterou k porušování právní povinnosti docházelo. O zabránění věci nelze rozhodnout, jestliže od spáchání protiprávního jednání podle § 19 nebo přestupku podle § 22 uplynulo 6 let.

Pro názornost uvádím následující tabulku, kde jsou zaznamenány počty zjištěných porušení právních předpisů v souvislosti s povinným značením lihu, a to s odkazy na konkrétní porušení stanovené § 19 zákona o povinném značení lihu.

Tab. 1 - Zjištěná porušení zákona o povinném značení lihu za rok 2008

Celní ředitelství	Počet zkontrolovaných subjektů	Počet správních deliktů podle § 19 zákona o povinném značení lihu písm.														Počet uložených pokut vyřešeno/ v řízení	Celková výše uložených pokut	
		a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	l)	m)	n)	o)			p)
Praha	144	2	15		1	1		1	2	2	12		4	24			23/0	30900
Plzeň	27		4											4			5/2	3500
České Budějovice	14																0	0
Ústí nad Labem	7									1				1			0/2	0
Hradec Králové	19	1	29							1				7			26/1	54400
Brno	55		1			1			1	2				7			1/5	1000
Olomouc	67																0/0	0
Ostrava	385		37					1	2					6			38/0	258100
Celkem	718	3	86		1	1	1	1	3	3	18		4	49			93/10	347900

Z uvedené tabulky je zřejmé, že největší problém s nelegálním nakládáním s lihem a v souvislosti s tím i se značením lihu kontrolními páskami, je na Severní Moravě, kde se již tradičně na hranicích s Polskem potýkají orgány celní správy s největšími problémy v této oblasti.

Nicméně praxe ukázala, že některá ustanovení zákona jsou problematická a by bylo vhodné je upravit nebo zpřesnit, aby lépe odpovídala potřebám praxe, jedná se zejména o nové vymezení pojmu spotřebitelského balení, okruhu osob, na které se povinnost značení vztahuje, zjednodušení způsobu evidence kontrolních pásek a úpravu správního trestání. Proto dále poukážu na některá problematická ustanovení zákona o povinném značení lihu, a to v souvislosti s novelou zákona o povinném značení lihu, která v současnosti prošla

v Parlamentu České republiky prvním čtením. Cílem této novely je reagovat na tříleté zkušenosti s prováděním zákona o povinném značení lihu a tím co nejučinněji zamezit daňovým a celním únikům v oblasti nakládání s lihem, a to způsobem, který zbytečně nezatěžuje poctivé výrobce, dovozce, distributory a prodejce lihu a současně chrání spotřebitele.

Základním problémem značení lihu kontrolními páskami je oddělení právní úpravy značení lihu od právní úpravy vyměření a platby spotřební daně z lihu. V případě právní úpravy kontrolních pásek ke značení lihu by dle mého názoru bylo velmi účinné vázat jejich objednávání a odebírání na platbu spotřební daně z lihu, stejně jako je to v případě právní úpravy tabákových nálepek a platby spotřební daně z tabákových výrobků, a to tak, že objednávka kontrolních pásek by, obdobně jako u tabákových nálepek, plnila funkci daňového přiznání s výjimkou tabákových výrobků a daň by byla zaplacená použitím kontrolní pásky. V současnosti je právní úprava objednávání a odebírání kontrolních pásek ke značení lihu řešena samostatně a není vázána na platbu spotřební daně z lihu, která je upravena zákonem o spotřebních daních.

Dále je jedním z hlavních problémů zákonné úpravy značení lihu charakteristika spotřebitelského balení dle ustanovení § 2 písm. c) zákona o povinném značení lihu, tj. spotřebitelským balením se rozumí uzavřené nádoby nebo jiné obaly opatřené etiketou výrobce, dovozce nebo prodejce, určené pro prodej lihu konečnému spotřebiteli na daňovém území České republiky. Tato charakteristika zahrnuje splnění několika podmínek současně. V případě zjištění lihovin v obalech bez etikety, případně v obalech od vína nebo minerální vody, nelze tato, dle mého názoru, považovat za spotřebitelská balení dle zákona o povinném značení lihu. Nebyla sice dodržena povinnost vyplývající z jiných právních předpisů – zákona o lihu a zákona o ochraně spotřebitele (tj. nebyl na trh uveden výrobek s etiketou výrobce, dovozce nebo prodejce s požadovanými údaji pro spotřebitele), ovšem skutečností je, že daný výrobek nelze považovat za spotřebitelské balení, tudíž nelze uložit sankci dle zákona o povinném značení lihu za správní delikt dle ustanovení § 19 písm. b) téhož zákona, nakládání z lihem neznačeným kontrolní páskou. Novela zákona o povinném značení lihu sice charakteristiku spotřebitelského balení upravila, ovšem daný problém novou úpravou vůbec nevyřešila, právě naopak. Vznikne zde nový problém, jelikož nová

úprava stanovila horní hranici objemu balení na 6 l, čímž umožnila výrobcům a prodejcům velmi oblíbeného 25 l balení, nakládat legálně s neznačeným lihem.

Další problém vzniká při provedení inventury kontrolních pásek vždy k 31. prosinci kalendářního roku. Zákon o povinném značení lihu stanoví držitelům kontrolních pásek povinnost provést inventuru a oznámit celnímu úřadu její výsledek následující pracovní den po jejím ukončení. Problémem je, že není stanoveno, jak dlouho má inventura kontrolních pásek trvat. Novela zákona tuto nejasnost upravuje a stanovila oznámení výsledku inventury celnímu úřadu nejpozději do 30 dnů ode dne jejího zahájení.

Ustanovení § 19 písm. l) zákona o povinném značení lihu stanoví, že právnická osoba se dopustí deliktu tím, že v rozporu se zákonem o povinném značení lihu mimo jiné neoznámí celnímu úřadu ztrátu nebo zničení kontrolních pásek s uvedením důvodů a předložením důkazů, a to s odkazem na ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) téhož zákona, které však držitelům kontrolních pásek povinnost předložení důkazů nestanoví, tudíž povinnost předložení důkazů není možné na držitelů kontrolních pásek vymáhat. Tento problém je v připravované novele upraven, ale bohužel tak, že povinnost doložení důkazů v případě ztráty kontrolních pásek již není zákonem stanovena vůbec. Uvedený problém lze částečně řešit tak, že držitelům kontrolních pásek může být dle § 19 písm. h) uložena sankce za nezajištění ochrany kontrolních pásek proti jejich zneužití nebo odcizení, pokud se tato skutečnost prokáže.

Zákon také nedává pracovníkům celní správy možnost zajistit pravé kontrolní pásky, dle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o povinném značení lihu lze zajistit pouze neznačený líc nebo padělky kontrolních pásek, a to přestože by bylo zjištěno, že jsou určeny k nelegální výrobě lihu. Takové nakládání s kontrolními páskami není dle stávající právní úpravy povinného značení lihu ani správním deliktem a kontrolní pásky zjištěné u osoby, která s nimi neoprávněně nakládá, nelze tedy zajistit a v tomto případě ani dle zákona o povinném značení lihu vyslovit propadnutí nebo zabránit takovýchto pásek. Tento nedostatek zákona bude připravovanou novelou napraven a orgánům celní správy bude dána pravomoc zajistit nejen padělky kontrolních pásek, ale i pravé kontrolní pásky, se

kterými je ovšem neoprávněně nakládáno a současně je dle navrhované novely právní úpravy takovéto nakládání s kontrolními páskami správním deliktem.

Vzhledem k rozsahu práce jsem se i v případě zákona o povinném značení lihu zaměřila pouze na některá problematická ustanovení, která jsou buď nejasná nebo jejichž úpravu považuji za nedostatečnou.

3.5 Přestupky a jiné správní delikty spáchané porušením „zákona o ekologických daních

Problematika ekologických daní byla s účinností od 1. ledna 2008 nově upravena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a to v částech čtyřicáté páté pro daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, čtyřicáté šesté pro daň z pevných paliv a čtyřicáté sedmé pro daň z elektřiny.

Zákon je v souladu s pravidly EU, konkrétně se směrnicí 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Zákon je v souladu s komunitárním právem, kde bylo České republice poskytnuto přechodné období na zavedení ekologických daní do 31. 12. 2007. Správa ekologických daní byla svěřena celním orgánům, které mají zkušenosti se správou spotřebních daní.

Zdanění zemního plynu a některých dalších plynů bylo v českém právním řádu do té doby upraveno zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. Úprava zdanění plynu v zákoně o spotřebních daních byla založena na stejném principu zdanění, jaký se uplatňuje u ostatních vybraných výrobků, které jsou předmětem spotřební daně. Vzhledem k ukončení přechodného období bylo nutné upravit také systém zdanění plynu tak, aby odpovídal aktuálním požadavkům. Úprava zdanění plynu byla ze zákona o spotřebních daních vyjmuta a vzhledem ke specifčnosti zdanění plynu a požadavku na jednoduchost a přehlednost byla daň ze zemního plynu a některých dalších plynů upravena samostatně.

Zdanění pevných paliv, stejně jako zdanění elektřiny, nebylo v českém právním řádu doposud zakotveno a vzhledem k požadavku na jednoduchost a přehlednost byla daň z pevných paliv, a také daň z elektřiny upravena samostatně.

Celkový očekávaný výběr ekologických daní by měl činit cca 4,3 mld. Kč, z toho zdanění pevných paliv v navrhovaném rozsahu představuje výběr daně ve výši přibližně 1,7 mld. Kč ročně, zdanění plynu v navrhovaném rozsahu představuje výběr daně ve výši přibližně 1,5 mld. Kč ročně a zavedení nové daně z elektřiny v navrhovaném rozsahu představuje výběr daně ve výši přibližně 1,1 mld. Kč ročně.

Zákonná úprava ekologických daní ukládá jednotlivým subjektům povinnost vést podrobnou evidenci o množství plynu, elektřiny a pevných paliv, jak na straně příjmové, tak na straně výdajové a rovněž o vlastní spotřebě. Důkladná evidence dodávek a spotřeby plynu, elektřiny a pevných paliv je základním nástrojem správy daně. Evidenci je možno vést v papírové i elektronické formě. Musí však být zachovány podmínky průkaznosti.

Porušením povinností nebo zákazů stanovených tímto zákonem je spáchán správní delikt. Správní delikt se vztahuje na porušení povinností nebo zákazů, které nemají povahu daňové povinnosti, ale jsou z hlediska správy daně nezbytné. Sankce jsou stanoveny v takové výši, aby dostatečně motivovaly k dodržování stanovených povinností a zákazů. Správní delikty projednává v prvním stupni celní úřad, který posuzuje liberační důvody a na základě závažnosti správního deliktu určuje výměr pokut. Uložené pokuty, jako příjem státního rozpočtu, vybírá a vymáhá celní úřad. Kromě řízení o správních deliktech, na která se uplatní správní řád, se na všechna ostatní řízení podle zákona o ekologických daních aplikuje obecný předpis upravující správu daní.

Správce daně je povinen zveřejňovat údaje o subjektech, které jsou držiteli povolení k nabytí plynu osvobozeného od daně nebo povolení k nabytí plynu bez daně, držiteli povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně nebo povolení k nabytí elektřiny bez daně, držiteli povolení k nabytí pevných paliv osvobozených od daně nebo povolení k nabytí pevných paliv bez daně. Tyto veřejné informace mají předcházet mimo jiné i vzniku

případných daňových podvodů, protože si tak dodavatelé mohou ověřit, zda mohou subjektům dodávat plyn, elektřinu nebo pevná paliva bez daně nebo osvobozená od daně.

Plátce daně dle § 3 odst. 2 zákona o ekologických daních podá návrh na registraci k dani u celního úřadu nejpozději v den vzniku povinnosti daň přiznat a zaplatit. Nesplní-li daňový subjekt svoji registrační povinnost, správce daně jej zaregistruje z úřední povinnosti neprodleně, jakmile zjistí skutečnosti zakládající tuto povinnost. Tomu, kdo nesplní ve stanovené lhůtě povinnost nepeněžitě povahy vyplývající z tohoto nebo zvláštního daňového zákona nebo uloženou rozhodnutím podle tohoto zákona, může správce daně dle § 37 odst. 1 daňového řádu opakovaně uložit pokutu až do celkové výše 2 000 000 Kč.

Pokud držitel povolení k nabytí energetických produktů osvobozených od daně neoznámí podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ekologických daních změny do 15 dnů ode dne jejich vzniku, může mu celní úřad uložit i opakovaně pokutu podle ustanovení § 37 odst. 1 daňového řádu, za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy. Pokud nenahlásí držitel povolení změny, měl by správce daně posuzovat toto povolení jako neplatné a takto k němu i přistupovat, tzn., že by mělo dojít k dodanění energetických produktů za předmětné období. Dle mého názoru ovšem není vhodné uplatňovat takovýto postup pro jeho přílišnou tvrdost. Z praxe vím, že se takový postup ani neuplatňuje a držitel povolení je uložena pouze sankce za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy.

Celní úřad zruší povolení k ekologickým daním, jestliže držitel povolení o zrušení požádá, držitel povolení nabývá ekologické daně za jiným účelem, než pro který mu bylo povolení vydáno, držitel povolení opakovaně porušil zákaz dodání ekologických daní dle tohoto zákona nebo povinnost vystavit daňový doklad nebo mu byla opakovaně uložena pokuta za spáchání správního deliktu nevedení evidence. Dle mého názoru zde chybí možnost odejmutí povolení při opakovaném nebo závažném porušení daňových předpisů, např. opakovaně neoznámí změny týkající se povolení k ekologickým daním.

V případě zákona o ekologických daních se vzhledem k jeho krátké účinnosti zatím žádné závažnější problémy s jeho aplikací v oblasti správního trestání neobjevily. Jakým způsobem bude tato právní úprava dále uplatňována v praxi ukáže budoucnost.

ZÁVĚR

Ve své práci jsem nepochybně nepostihla všechny problémy, které se týkají v řízení o správních deliktech. V závěru se pokusím o zhodnocení toho, co jsem v předchozích částech diplomové práce uvedla.

Platná právní úprava správních deliktů často neodpovídá požadavku na koncepčnost, přehlednost a jednotnost právních základů správního trestání. Kromě odpovědnosti za přestupky je odpovědnost za další správní delikty charakteristická roztržitostí, komplikovaností a též teoretickou nejasností jejich postihu. Nejvíce koncepčních i praktických problémů se soustřeďuje u jiných správních deliktů fyzických osob a u správních deliktů právnických osob. Usnesením č. 162 ze dne 20.2.2002 schválila vláda věcný záměr zákona o správním trestání. Tento zákon je v kompetenci ministerstva vnitra a bude tedy na něm, jak se s touto otázkou vypořádá, aby odpadly problémy, které se za minulá léta na oblast správního trestání naválily.

Nepředpokládám, že by se v dohledné době podařilo kodifikovat oblast správního trestání obdobným způsobem jako je to v případě přestupků. Základní problém vidím ve zdoluhavém legislativním procesu. Vzhledem k integraci České republiky do evropských struktur bylo nutné ve velmi krátké době přijmout velké množství právních předpisů. To samozřejmě přineslo mnohdy i schválení právních předpisů, o jejichž vadnosti se vědělo už v okamžiku jejich schvalování. Náprava je pak velmi zdoluhavá a navíc vnáší chaos do právního vědomí jak pracovníků správních úřadů, tak samozřejmě i občanů a podnikatelských subjektů. Jako příklad bych uvedla zmiňovaný zákon o spotřebních daních, který byl opakovaně několikrát novelizován, což jasně ukazuje, jak je tento zákon nedokonalý.

Závěrem mohu s odkazem na jednotlivé kapitoly říci, že celní zákon, přestože v oblasti celnictví byly přepisy vždy složité a vstupem České republiky do Evropské unie se tato složitost ještě prohloubila, nemá v současnosti žádné závažnější problémy v oblasti správního trestání. Totéž ovšem nelze říci o zákonu o spotřebních daních. Zákon

o spotřebních daních má i přes několik novel stále nedostatky v oblasti správního trestání a mohu jen odkázat na problémy, které jsem popsala. Zákon o povinném značení lihu po tříleté praxi bude nyní novelizován a to poměrně důkladně, ovšem i přes novou úpravu zůstane problém se spotřebitelským balením. Pokud jde o správní trestání dle zákona o povinném značení lihu, je úprava poměrně důkladná a domnívám se, že novela obsáhla všechny problémy, které se v dosavadní praxi objevily. A co se týká zákona o ekologických daních, tento je nový a v tomto případě mohu říci, že se v současnosti žádné závažnější problémy s jeho aplikací v oblasti správního trestání neobjevily.

Domnívám se, že se mi alespoň částečně podařilo splnit cíl, který jsem si na začátku vytyčila. V první části diplomové práce jsem definovala teoretická východiska správního trestání v podmínkách celní správy a následně jsem ve vybraných případech poukázala na ta problematická ustanovení vybraných právních předpisů, která je mnohdy těžké jednoznačně správně vyložit.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] HARVÁNEK, Jaromír a kolektiv. *Teorie práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 342 s. ISBN 80-210-3509-9.
- [2] HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
- [3] POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [4] MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
- [5] ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení*. 7. vyd. Praha: Linde, 2003. 663 s. ISBN 80-7201-401-3.
- [6] KANIOVÁ, Lenka, SCHILLEROVÁ, Alena. *Správa daní - úplné znění zákona, komentář, judikatura*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2005. 387 s. ISBN 80-7357-106-4.
- [7] HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákon související; s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-180-3.
- [8] PRŮCHA, Petr, SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo-procesní část*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 262 s. ISBN 80-210-2294-9.
- [9] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád-nový zákon s důvodovou správou a poznámkami*. 1. vyd. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0.
- [10] PRŮCHA, Petr. *Kapitoly ze správního práva I. – Základní instituty správního práva*. ASPI ID LIT20484CZ ze dne 01.01.2003.
- [11] ONDRUŠ, Radek. *Přehled z vybraných kapitol správního práva*. ASPI ID LIT20202CZ, ze dne 01.01.2003.
- [12] ÚSTAVNÍ SOUD. *Nález Ústavního soudu: I. ÚS 163/02 ze dne 9.11.2004*. [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=40833&pos=1&cnt=1&typ=result>.

- [13] NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Rozsudek č.j. 8 As 8/2005 ze dne 19.9.2006.* [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW: http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonym_Zneni&id=7875&mark=.
- [14] Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky,
- [15] Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- [16] Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů
- [17] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- [18] Zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- [19] Zákon 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- [20] Zákon 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů
- [21] Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

- ČR Česká republika.
EU Evropská unie.
LPS Listina základních práv a svobod.
CÚ Celní úřad

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1. Znak Celní správy ČR	10
------------------------------------	----

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Zjištěná porušení zákona o povinném značení lihu za rok 2008.....	61
---	----

SEZNAM SCHÉMÁT

Sch. č. 1 Organizační struktura Celní správy ČR	46
Sch. č. 2 Členění spotřebních daní	53

SEZNAM PŘÍLOH

P I Kontrolní páska ke značení lihu

PŘÍLOHA P I: KONTROLNÍ PÁSKA KE ZNAČENÍ LIHU

