

Praha 16. června 2017

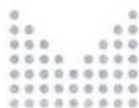


Stanovisko – délka promlčecí doby u přestupků upravených v zákoně o účetnictví

K č. j.: 51120/17/7700-20128-050237

Odbor legislativy a koordinace předpisů obdržel Vaši žádost o stanovisko k problematice určení délky promlčecí doby u přestupků upravených v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „zákon o účetnictví“). Horní hranice sazby pokuty u některých přestupků v daném zákoně není určena pevnou částkou, nýbrž procentem aktiv pachatele (např. § 37). Vzniká otázka, zda je tato variabilní horní hranice sazby pokuty rozhodující i pro určení délky promlčecí doby.

V případě kladné odpovědi se použije tříletá promlčecí doba, pokud zjištěná aktiva pachatele činí nejméně 100 000 Kč, a to s ohledem na § 30 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Není-li dosažena zmíněná hranice 100 000 Kč, uplatní se jednoletá promlčecí doba [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Druhá výkladová varianta předpokládá, že se u daných přestupků vždy použije jednoletá promlčecí doba, a to bez ohledu na výši aktiv. V této souvislosti je třeba dodat, že zákon o účetnictví nebude obsahovat speciální úpravu promlčecí doby, použije se proto v plném rozsahu § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky – viz vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (senátní tisk č. 125, čl. XX; dále jen „doprovodný zákon“).



K výše uvedenému je možno sdělit:

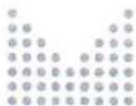
Podle § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky činí *promlčecí doba*

a) 1 rok, nebo

b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

Domníváme se, že pokud je horní hranice sazby pokuty za přestupek upravena v zákoně jiným způsobem než stanovením pevné částky (procentuálním podílem aktiv nebo čistého obrátu pachatele, násobkem daně apod.), použije se jednoroční promlčecí doba dle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. To samozřejmě platí pouze v případě, že zvláštní předpis neupravuje délku promlčecí doby speciálně (např. zákon č. 143/2001 Sb.; srov. čl. CXV, bod 8 doprovodného zákona). Nastíněný výklad podle našeho názoru nejlépe odpovídá textu zákona o odpovědnosti za přestupky i jeho účelu. Nestanoví-li totiž zvláštní zákon horní hranici sazby pokuty pevnou částkou, nelze bez dalšího dospět k závěru, že tato hranice činí alespoň 100 000 Kč. Ledaže by hypoteticky bylo možno přímo ze zákona dovodit kromě mechanismu výpočtu této horní hranice sazby pokuty též určitou minimální horní či dolní hranici 100 000 Kč nebo vyšší (např. výpočet horní hranice dle výše aktiv, avšak vždy alespoň 100 000 Kč). O tento případ se však nyní nejedná.

Je pravdou, že rozlišování jednoleté a tříleté promlčecí doby v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky, bylo vedeno hlediskem typové závažnosti přestupku. Uvedená skutečnost však podle našeho názoru nemůže být v této souvislosti rozhodující. Výše zjištěných aktiv pachatele navíc zřejmě typovou závažnost přestupku neodráží. Předpokládejme, že s ohledem na aktiva pachatele činí horní hranice sazby pokuty za přestupek dle zákona o účetnictví v konkrétním případě alespoň 100 000 Kč. Tato skutečnost sama o sobě nesvědčí o vyšší typové závažnosti přestupku oproti přestupku, u kterého na základě předmětného kritéria horní hranice sazby pokuty zmíněné částky nedosahuje. Jedná-li se v obou případech například o skutkovou podstatu stejného přestupku dle § 37 odst. 1 písm. a) zákona o účetnictví, nemůže rozdíl mezi nimi z povahy věci spočívat v typové závažnosti. Předmětné kritérium totiž slouží ke srovnání typické společenské škodlivosti různých přestupků. Lze tedy mj. soudit, že přestupky podle § 37 odst. 1 písm. a) až d) zákona o účetnictví jsou typově závažnější než přestupky podle § 37 odst. 1 písm. e) až k). V prvním případě totiž zákon stanoví horní hranici sazby pokuty 6 % hodnoty aktiv celkem, ve druhém případě 3 % hodnoty aktiv celkem (§ 37 odst. 2 zákona o účetnictví). Přestupky spadající do jedné z těchto dvou kategorií (6% nebo 3%) vykazují shodnou typovou závažnost. Máme za to, že smyslem tohoto legislativního řešení (variabilní horní hranice sazby) je zajištění proporcionality



správního postihu na základě majetkových poměrů potenciálních pachatelů již v rámci zákonné konstrukce sazby pokuty. Typovou závažnost přestupku vyjadřuje samotná výše procentuálního podílu, která je ovšem neměnná.

Opačný výklad by podle našeho názoru rovněž odporoval zákazu rozšiřovat podmínky správně-trestní odpovědnosti prostřednictvím analogie (*nullum crimen sine lege stricta*), který lze dovodit mimo jiné z čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kokkinakis proti Řecku (rozsudek ze dne 25. 5. 1993, stížnost č. 14307/88, bod 52). Došlo by totiž k aplikaci pravidla dopadajícího na případy, kdy je stanovena horní hranice sazby pokuty fixní částkou, analogicky na situace, kdy je sazba konstruována jinak. Přitom delší promlčecí doba znamená delší trvání odpovědnosti za přestupek, jde tedy o analogii v neprospech pachatele.

Závěrem doplňujeme, že zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje v § 32 případy stavení a přerušení promlčecí doby. Z těchto pravidel mimo jiné vyplývá, že pokud správní orgán zahájí řízení o přestupku do jednoho roku od spáchání přestupku, zanikne odpovědnost za přestupek nejpozději 3 roky od jeho spáchání. Jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zanikne nejpozději 5 let od jeho spáchání. Toto pravidlo se uplatní též v ostatních případech přerušení promlčecí doby [§ 32 odst. 2 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky]. Ve vztahu k přestupkům, u kterých není stanovena pevná horní hranice sazby pokuty, nelze použít zmíněnou pětiletou promlčecí dobu. V této souvislosti platí to, co bylo výše uvedeno k výkladu § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky. Tam, kde povaha a závažnost protiprávního jednání skutečně odůvodňuje delší promlčecí dobu, lze připustit odlišnou úpravu dané problematiky ve zvláštním zákoně.

