

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

A. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů

1.2. Definice problému

Dne 1. 1. 2012 nabyl účinnosti zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále též jen „zákon“). Tímto zákonem byly nově upraveny podmínky trestní odpovědnosti právnických osob, tresty a ochranná opatření, které lze za spáchání stanovených trestných činů právnickým osobám uložit, a postup v trestním řízení vedeném proti právnickým osobám. Rozsah trestní odpovědnosti předmětný zákon vymezil v § 7 taxativním pozitivním výčtem trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit.

Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v současné době vychází zásadně z toho, že právnické osoby mohou být postihovány pouze za jednání, k jejichž postihu Českou republiku zavazují mezinárodní smlouvy nebo právo Evropské unie. Tato skutečnost však může vést k problémům při kvalifikaci některých hraničních jednání navazujících na trestné činy uvedené ve výčtu obsaženém v § 7 zákona (například může být z tohoto úhlu pohledu poněkud problematické neuvedení trestného činu útisku podle § 177 trestního zákoníku, pro který právnická osoba nemůže být trestně stíhána a který přitom navazuje na trestný čin vydírání podle § 175 trestního zákoníku, za jehož spáchání naopak právnická osoba trestněprávně odpovědná být může) a může dokonce vést i k odlišné kvalifikaci jednání fyzické a právnické osoby (tak například jednání spočívající v užití násilí nebo pohrůžky bezprostředního násilí proti jinému v úmyslu zmocnit se cizí věci bude u fyzické osoby posouzeno jako loupež podle § 173 trestního zákoníku; tato kvalifikace však s ohledem na výčet obsažený v § 7 nebude u právnické osoby přicházet v úvahu a právnická osoba bude odpovědná pouze za mírnější trestný čin vydírání podle § 175 trestního zákoníku), což není žádoucí.

Kromě toho v politických i odborných debatách sílí hlasy volající po zahrnutí i některých dalších trestných činů do katalogu trestných činů, kterých se právnické osoby mohou dopustit (viz například znění koaliční smlouvy mezi ČSSD, hnutím Ano 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013-2017, podle které má dojít ke změně zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim tak, „aby obsahoval všechny hospodářské trestné činy“, poslanecký návrh novelizace zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který byl projednáván jako sněmovní tisk 105 tohoto volebního období, nebo poslanecké návrhy projednáváné jako sněmovní tisky č. 912 a 915 minulého volebního období, aktivity Platformy pro odpovědné finance aj.).

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Při přípravě návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim byly zvažovány dvě varianty vymezení okruhu trestných činů, za jejichž spáchání bude právnická osoba trestně odpovědná:

- 1) právnické osoby budou odpovědné za tytéž trestné činy jako osoby fyzické, pokud jejich spáchání právnickou osobou není z povahy věci vyloučeno;
- 2) právnické osoby budou odpovědné pouze za vyjmenované trestné činy, přičemž tento výčet se omezí pouze na ty přečiny a zločiny, k jejichž stíhání se Česká republika zavázala v mezinárodních smlouvách, event., u kterých povinnost postihnout právnickou osobu za jejich spáchání vyplývá z požadavků práva Evropské unie.

V průběhu legislativního procesu byla zvolena druhá, užší varianta, a tak v současné době může právnická osoba podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim spáchat pouze trestné činy obsažené ve výčtu § 7 uvedeného zákona. Tento katalog trestných činů je přitom omezen pouze na ty, u nichž zavedení deliktní odpovědnosti vyžadují mezinárodní závazky České republiky nebo vyplývají z právních předpisů Evropské unie; tento výčet byl rozšířen pouze o daňové trestné činy a o trestný čin sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku, trestný čin pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku a o trestný čin pletichy při veřejné dražbě podle § 258 trestního zákoníku.

Tento katalog trestných činů, za něž mohou být právnické osoby trestně odpovědné, je konečný, nelze jej výkladem rozšiřovat, a to s ohledem na čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

právnické osoby, které spáchají trestný čin
orgány činné v trestním řízení

1.5. Popis cílového stavu

Cílem předmětného návrhu zákona je rozšířit katalog trestných činů obsažený v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim tak, aby bylo možné trestněprávně postihnout i ta jednání právnických osob, u kterých je to z povahy věci žádoucí.

1.6. Zhodnocení rizika

V případě nečinnosti bude zachován současný stav, kdy lze trestněprávně postihnout pouze omezený výčet jednání právnických osob.

2. Návrh variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů

Zahraniční právní úprava

Co se týče okruhu trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit, lze se v zahraničních právních řádech setkat s různými přístupy.

Na jedné straně některé státy jako např. Belgie stanovily trestní odpovědnost právnických osob obecně, aniž by konkrétně určily trestné činy, ke kterým se může trestní odpovědnost právnických osob vztahovat. Obdobný přístup zvolilo Rakousko, kde se právnická osoba může dopustit všech trestných činů s tou výjimkou, že za finanční trestné činy lze právnickou osobu postihnout jen tehdy, jestliže je to upraveno ve zvláštním trestním zákonu o financování.

Naproti tomu určité státy zvolily opačný přístup a právnická osoba se tak může dopustit jen taxativně vymezených trestných činů. Takovéto řešení bylo zvoleno např. v Polsku či Slovinsku.

Co se týče vývoje koncepce týkající se rozsahu působnosti trestněprávní odpovědnosti právnických osob, je nutné upozornit na právní úpravu ve Francii. Původně zde totiž byla stanovena trestní odpovědnost právnických osob pouze za konkrétně určené trestné činy. Později byla ovšem na základě tzv. zákona Perben II ze dne 9. 3. 2004 tato koncepce opuštěna a nahrazena obecnou odpovědností, podle které právnické osoby odpovídají za všechny trestné činy s určitými výjimkami týkajícími se tiskového zákona a zákona o audiovizuální komunikaci.

Varianty:

Varianta 0

Ponechání současného stavu.

Varianta 1

Doplnění výčtu trestných činů obsaženého v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim o další trestné činy.

Varianta 2

Stanovení, že právnická osoba se může dopustit všech trestných činů podle trestního zákoníku.

Varianta 3

Stanovení, že právnická osoba se může dopustit všech trestných činů podle trestního zákoníku, není-li jejich spáchání právnickou osobou vyloučeno jejich povahou.

Varianta 4

Stanovení, že právnická osoba se může dopustit všech trestných činů podle trestního zákoníku s výjimkou taxativně vypočtených trestných činů.

Vyhodnocení:

Varianta 0

I nadále bude možné postihnout právnické osoby pouze za omezený počet trestných činů.

Varianta 1

Ačkoliv by díky této variantě došlo k rozšíření výčtu trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit, nelze mít takový způsob řešení za nejvhodnější. Rozsáhlý taxativní výčet by právní úpravu činil nepřehlednou a navíc by bylo nutné zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim novelizovat v návaznosti na nové požadavky Evropské unie, popř. mezinárodního společenství (viz např. přijatý pozměňovací návrh k vládnímu

návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který rozšiřoval katalog trestných činů obsažených v § 7 o nové trestné činy v oblasti životního prostředí či vládní novela tohoto zákona, která je Poslaneckou sněmovnou projednávána jako tisk 45). Z hlediska legislativního se tak tato varianta nejeví jako vhodná.

Varianta 2

Z navrhovaných možných variant je tato svým dosahem nejširší. Právnická osoba by na základě této varianty odpovídala v zásadě za všechny trestné činy dle trestního zákoníku. Takto široké vymezení se ovšem jeví jako nevhodné, neboť u některých trestných činů nelze z povahy věci předpokládat jejich spáchání ze strany právnické osoby. Předmětné znění by tak mohlo budít v praxi pochybnosti právě s ohledem na to, zda se právnická osoba skutečně může dopustit všech trestných činů uvedených v trestním zákoníku.

Varianta 3

Výhodou této varianty je především jednoduchost a přehlednost právní úpravy. Právnická osoba by na základě tohoto řešení zásadně odpovídala za veškeré trestné činy vymezené v trestním zákoníku, pokud to nebude vyloučeno z povahy konkrétního trestného činu. Při změně trestního zákoníku by tak nemuselo docházet i k novelizaci zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Při zvolení této varianty by ovšem právní úprava mohla v praxi přesto budít pochybnosti, kterých trestných činů se právnická osoba může či nemůže dopustit (mohlo by být zejména ze strany obhajoby zpochybňováno, zda povaha trestného činu vylučuje jeho spáchání právnickou osobou). Na základě toho by pak mohlo docházet k různým výkladům a aplikaci dotčené úpravy, což by mohlo být v rozporu s požadavkem právní jistoty a předvídatelnosti práva.

Varianta 4

Tato varianta obsahuje výhody varianty 3, neboť dojde k rozšíření působnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a zároveň bude dotčená právní úprava jednoduchá a přehledná. Zároveň budou odstraněny možné výkladové problémy spojené s předchozí variantou, neboť bude dáno najisto, kterých trestných činů se právnická osoba dopustit nemůže. Tato varianta přitom umožní vyloučit trestní odpovědnost právnických osob nejen v těch případech, kdy z povahy věci nelze předpokládat spáchání trestného činu právnickou osobou, ale i v těch případech, u kterých trestní postih není z hlediska uplatnění principu *ultima ratio* vhodný nebo žádoucí.

Závěr:

Doporučuje se přijmout variantu 4.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Od počátku účinnosti zákona (tj. od 1. ledna 2012) do konce února 2014 bylo zahájeno trestní stíhání pouze proti 92 právnickým osobám za celkem 122 trestných činů v celkem 73 případech. Podle údajů Nejvyššího státního zastupitelství byly v roce 2012 obžalovány celkem 4 osoby (pro trestný čin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku, pro trestný čin vydírání podle § 175 trestního zákoníku, pro trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku, a dále pro trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku v souběhu s trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku), a dále byl podán v tomto roce rovněž jeden návrh na schválení dohody o vině

a trestu s právnickou osobu. V roce 2013 pak byla podána obžaloba v 15 případech (z toho osmkrát pro trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku) a 7 návrhů na potrestání. V roce 2013 pak již došlo ve třech případech k pravomocnému odsouzení právnické osoby, v jednom případě došlo v řízení před soudem k pravomocnému zproštění. Vzhledem k rozšíření výčtu trestných činů, kterých se právnická osoba může dopustit, lze sice předpokládat určitý nárůst agendy orgánů činných v trestním řízení, neboť toto rozšíření může vést k zahajování více trestních řízení s právnickými osobami, než doposud. Vzhledem k uvedené dosavadní nízké četnosti zahajovaných stíhání a malému počtu podaných obžalob, event. návrhů na potrestání, však nelze očekávat výraznější zátěž orgánů činných v trestním řízení, a to i s ohledem na skutečnost, že společně s právnickou osobou je zpravidla stíhána i osoba fyzická.

Navrhovaná změna si vyžádá dílčí jednorázové náklady spjaté s nezbytnými úpravami informačních systémů používanými orgány činnými v trestním řízení (například u soudů se tyto náklady odhadují na 120 000 Kč).

Jednoznačným přínosem navrhované právní úpravy bude umožnění trestněprávního postihu v těch případech, kdy to současná úprava nedovoluje. Na základě toho tak dojde k rozšíření preventivně-represivní funkce zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, neboť zákon bude dopadat na větší škálu závažných protiprávních jednání.

4. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci a vynucování nové právní úpravy ve vztahu k Policii ČR bude odpovědné Ministerstvo vnitra, ve vztahu k státním zastupitelstvím a soudům bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

5. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti novely zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim budou v praxi průběžně provádět policejní orgány, státní zastupitelství a soudy.

6. Konzultace a zdroje dat

Při zpracování návrhu zákona bylo vycházeno zejména z praktických poznatků a zkušeností Nejvyššího soudu, Nejvyššího státního zastupitelství, Ministerstva vnitra a České advokátní komory, s nimiž byl návrh konzultován.

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva

Mezinárodní závazky České republiky i požadavky práva Evropské unie na postih právnických osob, které se dopustily jednání, které má být podle příslušných mezinárodních smluv nebo právních aktů Evropské unie u fyzických osob trestné, jsou naplněny již stávajícím výčtem trestných činů uvedených v § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Rozšíření dosahu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim není v rozporu s žádnou mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, ani s žádným předpisem Evropské unie, s judikaturou soudních orgánů Evropské unie

nebo s obecnými právními zásadami práva Evropské unie. Není v rozporu ani s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Návrh je v souladu i s ústavním pořádkem, plně odpovídá čl. 39 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „*jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit*“. Rovněž tak není v rozporu s čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého „*nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem*“.

C. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu zákazu diskriminace a ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky.

Navrhovaná úprava nemění podmínky v oblasti ochrany soukromí a osobních údajů.

D. Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Navrhovaná úprava s sebou nepřináší zvýšení korupčního rizika, neboť pouze rozšiřuje výčet trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit.

1. Přiměřenost

Rozsah návrhu je přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Zároveň předpis neúměrně nerozšiřuje kompetence orgánů veřejné správy.

2. Efektivita

Návrh zákona vychází z praktických poznatků aplikační praxe a byl připraven za součinnosti orgánů aplikujících právo, a proto lze očekávat, že dojde k efektivní implementaci právních norem obsažených v tomto návrhu.

3. Odpovědnost

Zásady, na kterých je trestní řád a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim vystavěn a které zůstávají zachovány i v předkládaném návrhu, zabezpečují rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány činné v trestním řízení. Toto rozdělení není neúčelné a vždy je možné určit osobu, která dané rozhodnutí učinila. Návrh zákona stávající právní úpravu nemění, pokud jde o orgány, jež jsou příslušné k přijetí jednotlivých rozhodnutí.

4. Opravné prostředky

Předkládaný návrh nijak nemění či neomezuje opravné prostředky v trestním řízení.

5. Kontrolní mechanismy

Návrh zákona nevytváří žádnou novou organizační strukturu, která by vyžadovala vytvoření nových kontrolních mechanismů. Kontrola je zajištěna systémem řádných a mimořádných opravných prostředků, formou dozoru státního zástupce nad zákonností postupu policejního orgánu a formou dohledu vyššího státního zastupitelství nad nižším státním zastupitelstvím. Vedle toho se uplatní i principy odpovědnosti podle služebního

zákona u policejních orgánů a odpovědnosti za kárná provinění u státních zástupců a soudců.

V souvislosti se zhodnocením korupčních rizik je třeba zmínit i návrh na změnu § 11, kdy se vyloučit možnost zániku trestní odpovědnosti právnické osoby z důvodu účinné lítosti i na další korupční trestné činy.

Zvláštní část

K čl. I

K bodu 1 (§ 4 odst. 1)

V ustanovení § 4 je upravena zásada univerzality, podle které mají být některé trestné činy postihovány podle českého práva bez ohledu na místo spáchání protiprávního jednání a bez ohledu na osobu pachatele. Není přitom věcný důvod uplatňovat tuto zásadu ve vztahu k právnickým osobám jinak než ve vztahu k osobám fyzickým. Vymezení zásady univerzality v § 4 odst. 1 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim je proto v zásadě shodné s vymezením této zásady v § 7 odst. 1 trestního zákoníku. Odlišnosti ve výčtech trestných činů obsažených v uvedených ustanoveních jsou odůvodněny užším okruhem trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit (viz návrh § 7 obsažený v novelizačním bodě 2 tohoto návrhu).

K bodu 2 (§ 7)

Ve shodě s obecnou částí důvodové zprávy se mění dosavadní koncepce vymezení trestných činů, za které může být právnická osoba trestně odpovědná. Napříště mají být právnické osoby trestně odpovědné za všechny trestné činy s výjimkou těch, o kterých tak stanoví zákon.

Jde o trestné činy, u kterých jejich spáchání právnickou osobou buď nepřichází vůbec v úvahu ani ve formě účastenství (opilství, vražda novorozeného dítěte matkou), nebo které jsou tak úzce navázány na pachatele-fyzickou osobu, že lze jen obtížně konstruovat, v kterých případech by šlo o jednání v zájmu nebo v rámci činnosti právnické osoby nebo jejím jménem (například vojenské trestné činy). U některých trestných činů, u kterých se navrhuje trestní odpovědnost vyloučit, pak se nejví trestní postih z hlediska uplatnění principu *ultima ratio* vhodný nebo žádoucí (plně postačující je v těchto případech postih samotné fyzické osoby).

K bodu 3 (§ 11 odst. 2)

Institut účinné lítosti se podle současné úpravy neuplatní u úplatkářství (trestné činy přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, podplacení podle § 332 trestního zákoníku a nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku). Navrhuje se vyloučit tento důvod zániku trestní odpovědnosti právnické osoby i na další korupční trestné činy.

K bodům 4 a 5 (§ 13 a 25)

Není důvod vymezovat případy vyloučení z promlčení trestní odpovědnosti a z promlčení výkonu trestu jinak pro osoby fyzické a jinak pro osoby právnické. Speciální úprava, která je obsažena v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, vyplývá pouze a jen z odlišně stanoveného okruhu trestných činů, za které může být trestně odpovědná fyzická a právnická osoba, a dále z časové působnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Navrhovaná změna tak navazuje na změnu ve vymezení okruhu trestných činů, za které může být právnická osoba činěna trestně odpovědnou, která je obsažena v novelizačním bodě 2 tohoto návrhu.

K čl. II

Navrhovaná změna si vyžádá úpravy informačních systémů užívaných Policií, státními zastupitelstvími a soudy a systémů pro výkaznictví a statistiku. Aby byl dán dostatečný časový prostor pro nezbytné úpravy, navrhuje se dostatečná doba legisvakance (předložená novela zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim by měla nabýt účinnosti prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení).