

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ



DIPLOMOVÁ PRÁCE

**ZPROŠTĚNÍ ODPOVĚDNOSTI
PRÁVNICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK**

TOMÁŠ FRONĚK

Plzeň

2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení:	Tomáš FRONĚK
Osobní číslo:	R18M0084P
Studijní program:	M6805 Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Téma práce:	Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešupek
Zadávací katedra:	Katedra správního práva

Zásady pro vypracování

1. Právnická osoba
2. Přestupková odpovědnost právnických osob a řízení o přešupeku právnických osob
3. Zproštění odpovědnosti za přešupek
 - 3.1. Teoretické a zákonné předpoklady
 - 3.2. Účinné a neúčinné liberační důvody
4. Judikaturní praxe a nesrovnalosti v ní

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

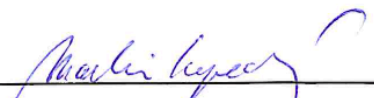
- KOPECKÝ, M. Správní právo, Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
- PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha. Leges, 2022.
- GRYGAR, T. Specifika řízení o přestupku právnické osoby. Praha: C. H. Beck, 2020.
- FIALA, Z. a kol. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017.
- BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **25. června 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



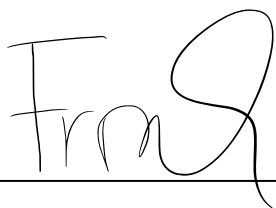
Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 27. června 2023

PROHLÁŠENÍ:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešůpek* vypracoval samostatně a citoval jsem přitom všechny použité zdroje.

V Plzni dne 31. října 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Froněk', written over a horizontal line.

Tomáš Froněk – autor práce

PODĚKOVÁNÍ:

Za konzultaci při zpracování této práce a odborné vedení v oblasti správního práva srdečně děkuji JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D.

Obsah

Seznam použitých zkratk	0
Úvod	1
1. PRÁVNICKÁ OSOBA	3
1.1. Jednání za právnickou osobu obecně	4
1.2. Přiřítelnost a teorie fikce	5
2. PŘESTUPKOVÁ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB	7
2.1. Druhy právní odpovědnosti a její zproštění	8
2.1.1. Subjektivní právní odpovědnost	9
2.1.2. Objektivní právní odpovědnost	10
2.2. Právnická osoba jako pachatel přestupku	11
2.2.1. Právnická osoba jako vedlejší pachatel a spolupachatel	12
2.3. Souběžné potrestání právnické a fyzické osoby	13
2.4. Komparace odpovědnosti právnické osoby za přestupek vs. za trestný čin	15
2.5. Přiřítelnost	17
2.6. Vybrané zvláštnosti v řízení o přestupku právnické osoby	20
2.6.1. Procesní jednání právnických osob soukromého práva	22
3. ZPROŠTĚNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK	25
3.1. Zákonné předpoklady	25
3.2. Aktivní prokazování naplnění liberačního důvodu	29
3.3. Compliance programy	31
3.4. Kdy liberace přichází v úvahu?	37
3.4.1. Zamítnuté liberační důvody	38
3.4.2. Uznatelné liberační důvody	42
4. JUDIKATURNÍ PRAXE	45
4.1. Příklady z judikatury	45
4.2. Zhodnocení vývoje v judikатурní praxi	53
Závěr	56
Použité zdroje	59
Abstract and Key Words	63

Seznam použitých zkratek

NSS	Nejvyšší správní soud ČR.
ObčZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
PřesZ	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
TOPO	Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
TrŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
TrZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
ÚS	Ústavní soud ČR.
ZOK	Zákon č. 90/2012 Sb., zákon o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Dne 1. července roku 2017 nabyl účinnosti nový právní předpis, a sice zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Tento předpis de facto shrnuje a determinuje obecnou část správního práva trestního a s ním také přichází celá řada důležitých změn, které se dotýkají značného okruhu osob.

Právní předpis zavádí široký pojem „*přestupek*“ pro správní delikty, vedle kterých jsou rozeznávány ještě delikty disciplinární a správní pořádkové delikty. Implementována do zmiňovaného zákona byla také odpovědnost právnických osob za přestupky, což je kardinálním bodem pro tuto diplomovou práci.

Co se týká procesních ustanovení o řízení o správních deliktech právnických osob, ta se v minulosti nacházela toliko ve správním řádu, což však nebylo dostačující z hlediska všech možných specifik, která s sebou řízení o správních deliktech těchto osob přinášejí.

Úprava správních deliktů právnických osob nebyla dostatečná ani z pohledu hmotného práva. Vyskytovaly se tak nežádoucí mezery, jež se nuceně vyplňovaly problematickou argumentací per analogiam.

Neexistence specifické úpravy správních deliktů právnických osob způsobovala notné potíže, a právě jedním z ústředních cílů nového přestupkového zákona bylo jejich odstranění. Potřeba však podotknout, že některá ustanovení přestupkového zákona týkající se právní odpovědnosti právnických osob, mohou mnohdy vyvolat více otázek, než kolik by bylo záhodno.

Cílem diplomové práce bude popsání přestupkové odpovědnosti právnických osob, a to především se zaměřením na zproštění oné odpovědnosti, tedy na tzv. liberaci. Práce provede čtenáře podstatnými termíny vážícími se na problematiku liberace, rovněž odkáže na související právní předpisy, komentáře k nim a v neposlední řadě bude uvedena relevantní judikatura.

Po přečtení práce by si měl být čtenář schopen odpovědět na otázku: Za jakých okolností je možné zprostit právnickou osobu odpovědnosti za přestupek?

Práce si klade dva hlavní cíle: prvním je vymezit uznatelnost liberačních důvodů a pomocí judikatury dovést, jakých liberačních důvodů mohou právnické osoby využít, aby se zprostily přestupkové odpovědnosti; druhým cílem je posouzení vývoje judikaturní praxe, a to s přihlédnutím k akceptaci nového správního kodexu – přestupkového zákona.

Diplomová práce odpovídá na výše stanovené otázky a snaží se čtenáři pomoci lépe porozumět úzkému problému na základě vybrané soudní praxe, odborné literatury, komentářů a autorova osobního pohledu.

1. PRÁVNICKÁ OSOBA

V právní teorii a v českém právním řádu rozlišujeme dvě kategorie subjektů. Jedná se o osoby právnické a fyzické. Fyzickou osobou je každý člověk a jeho právní osobnost vzniká narozením. Způsobilost za sebe samostatně jednat je následně spojena s dovršením zletilosti, resp. získáním tzv. plné svéprávnosti. Od tohoto momentu mohou fyzické osoby nabývat práv a povinností vlastním jménem.

U osob právnických je situace jiná – jsou tvořeny na základě fikce. Samozřejmě v tom pokaždé musí hrát roli člověk jako fyzická osoba, která je tvůrcem. Definována je v občanském zákoníku v § 20 odst. 1 následovně: *„Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.“* Její právní osobnost je determinována okamžikem vzniku právnické osoby, tedy zapsáním do obchodního rejstříku. Co se týká samostatného právního jednání (svéprávnosti), je situace složitější. K právnímu jednání je vždy potřeba osoba fyzická, která konkrétní úkony jménem osoby právnické činí.

Jinými slovy jsou právnické osoby, mezi které řadíme pro účely této práce především tzv. obchodní společnosti,¹ právními subjekty sloužícími k organizaci lidské činnosti a alokaci zdrojů s tím, že prostřednictvím obchodní společnosti lze určitou (zpravidla) podnikatelskou aktivitu uskutečňovat efektivněji, případně levněji.²

Mocenská složka státu je přitom z hlediska historického vývoje obchodních společností určující. Moderní obchodní společnosti vycházejí ze státem uznané právní osobnosti obchodní společnosti (vlastní právní subjektivity), jež je odlišná od právní osobnosti lidí, jejich tvůrců a zakladatelů.³

¹ Definovány dle § 1 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

² Pokorná J., Holejšovský, J., Lasák, Pekárek, M. a kolektiv. Obchodní společnosti a družstva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 3.

³ Pokorná J., Holejšovský, J., Lasák, Pekárek, M. a kolektiv, 2014, op. cit., s. 3.

1.1. Jednání za právnickou osobu obecně

Jak již bylo popsáno výše – právnické osoby jsou tvořeny na základě fikce. Pokaždé v tom však hraje roli lidský faktor a taktéž veřejná moc. Teorii fikce můžeme označit za nejdéle platnou teorii, jež se váže na právnické osoby. A kdo je vlastně jejím autorem? Je jím slavný německý právník, pedagog, státník a myslitel 19. století Friedrich Carl von Savigny, jenž se věnoval velice podrobně především právu římskému. V roce 1840 publikoval své věhlasné dílo: *System současného římského práva* (II. díl). Zde poprvé rozvinul základy teorie fikce a stvořil úpravu právnických osob, jakou užíváme po současnost.

Kardinální pro tuto práci je v jeho díle následující myšlenka: *„Kdo může být nositelem nebo subjektem právního vztahu? Tato otázka se týká možné dispozice práva nebo právní způsobilosti. [...] Proto musí původní pojem osoby nebo právního subjektu spadat v jedno a totéž s pojmem člověka a tato původní identita obou pojmů může být vyjádřena následující formulí: každý jednotlivý člověk a pouze jednotlivý člověk je právně způsobilý.“*⁴

Při svých úvahách však Savigny nezapomíná na to, že ačkoliv za právnickou osobu vždy jednají fyzické osoby, tak sama právnická osoba samozřejmě za své smluvní závazky plně odpovídá.

Aby tedy mohla právnická osoba právně jednat, musí disponovat rozumem a vůlí. Rozum dané právnické osoby je třeba odvodit od rozumu individuálního člověka. Z toho taktéž vyplývá právně-logická věc, kdy orgánem právnické osoby nemůže být nikdo jiný než člověk, a ten je jednajícím za umělý útvar, jakým je právnická osoba. Právě člověk projevuje onen rozum a vůli. Zajímavá je v tomto kontextu až téměř filosofická myšlenka, která poukazuje na to, že člověk jednající jako orgán by měl zapomenout na své ego, na jehož místě by mělo nastoupit alter

⁴ Savigny, F. C. *System des heutigen Römischen Rechts*. Band II. Berlin: Veit, 1840, s. 2. V originále pak Savigny ve svém díle píše takto: *„Hier ist also die Frage zu beantworten: Wer kann Träger oder Subjekts eines Rechtsverhältnisses sein? Diese Frage betrifft das mögliche Haben der Rechte, oder die Rechtsfähigkeit. [...] Darum muss der ursprüngliche Begriff der Person oder des Rechtssubjekts zusammenfallen mit dem Begriff des Menschen, und diese ursprüngliche Identität beider Begriffe lässt sich in folgender Formel ausdrücken: Jeder einzelne Mensch, und nur der einzelne Mensch, ist rechtsfähig.“*

ego právnické osoby.⁵ Pointou je především to, aby pro jednající orgán neexistovaly jiné zájmy, než jsou zájmy právnické osoby.

Závěrem zbývá dodat, že právnická osoba sice jako taková není způsobilá k právnímu jednání, ale je způsobilá právně odpovídat. Nelze proto říci, že by nebyla způsobilá k vlastnímu protiprávnímu jednání. Tuto způsobilost ji přiznává právní řád, jenž stanovuje, že povinnosti vzniklé v důsledku (třeba smluvní) odpovědnosti mohou být přičteny osobě právnické. Pakliže by tomu tak nebylo, šlo by o nefunkční a absurdní systém.

1.2. Přičitatelnost a teorie fikce

Recentní ObčZ stojí na tzv. teorii fikce právnických osob. Ta vyplývá hned z několika ustanovení ObčZ, velice patrné je to například z § 151 odst. 1 ObčZ, který říká: „*Zákon stanoví, popřípadě zakladatelské právní jednání určí, jakým způsobem a v jakém rozsahu členové orgánů právnické osoby za ni rozhodují a nahrazují její vůli.*“ Jinak řečeno – právnická osoba je umělým konstruktem bez vlastní, právně relevantní vůle a vlastního zájmu, která sama nemůže právně jednat. Vlastní vůli mají pouze fyzické osoby, jejichž jednání je osobě právnické přičítáno.⁶ Právě tato idea je klíčovým bodem pro řízení o přestupcích u právnických osob.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že právnická osoba není s to projevovat vlastní vůli a sama o sobě právně jednat. Jak je tedy možné, že může být schopna jednat protiprávně? Odpověď na otázku lze nalézt v právním řádu, který danou problematiku neopomíjí.

⁵ Beran, K., Čech, P., Dvořák, B., Elischer, D., Hrádek, K., Janeček, V., Kühn, Z., Novotná Krtoušová, L., Ondřejek, P. Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekonstrukci českého soukromého práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 37.

⁶ Grygar, T. Specifika řízení o přestupku právnické osoby. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 19.

Z logiky věci totiž vyplývá, že pokud mají právnickou osobu zavazovat jednání fyzických osob, která jsou právnické osobě „k dobru“, poté per analogiam je nutné právnické osobě přičítat i protiprávní jednání.⁷

V obecně rovině je možno uvést ustanovení § 167 ObčZ, jež stanovuje: *„právnickou osobou zavazuje protiprávní čin, kterého se při plnění svých úkolů dopustil člen voleného orgánu, zaměstnanec nebo jiný její zástupce vůči třetí osobě.“*

Výše uvedenou problematiku je tak možno shrnout do následujících vět: právnická osoba může být za přešupek zavázána pouze odvozeně, derivativně – v souladu s tzv. delegovanou zavázaností. Za právnickou osobu totiž vždy jednají konkrétní lidé a jejich jednání s konkrétními důvody je nutno následně právnické osobě přičíst⁸, aby tato právnická osoba mohla být za daný přešupek odpovědna a mohlo být proti ní zahájeno přešupkové řízení.

⁷ Dvořák, T. In Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. I. svazek. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 549.

⁸ K této problematice více kapitola 2.5.

2. PŘESTUPKOVÁ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB

V důsledku nejednoty a chybějící logiky ve správním trestání bylo nutné dosavadní systém předělat. Ministerstvo vnitra ČR s tímto nápadem přišlo již na počátku 21. století. Hlavní pointou bylo přepracování právní úpravy správních deliktů, poněvadž v ní převládala nesourodost. Tuto iniciativu se podařilo přeměnit v kýžený cíl až v červenci roku 2016, kdy byl přijat zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

PřesZ unifikuje nejen hmotněprávní, ale i procesněprávní úpravu přestupků, a to u fyzických, fyzických podnikajících a právnických osob. Dotyčný zákon pak velkou část správních deliktů nazývá jako přestupky. A to s tím dodatkem, že je explicitně vyjádřeno, že na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti (1. 7. 2017) hledí jako na přestupky podle tohoto zákona (viz § 112. odst. 1⁹).¹⁰ Pro odpovědnost právnických osob za přestupky, která je více specifická oproti odpovědnosti fyzických osob, PřesZ stanovuje některá odlišná pravidla.

Tato nová správně-právní úprava je inspirována zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.¹¹ Princip spočívá v tom, že úprava je založena na teorii fikce u právnické osoby. Tedy subjekt samostatně nejedná, avšak k jeho tíži mohou jít ta jednání fyzických osob, které za subjekt jednájí a ono jednání je *contra legem*. PřesZ tak ukotvuje v duchu TOPO přičitatelnost jednání fyzických osob právnické osobě.

⁹ PřesZ ve svém ust. § 112 odst. 1: „Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“

¹⁰ Beran, K., Čech, P., Dvořák, B., Elischer, D., Hrádek, K., Janeček, V., Kühn, Z., Novotná Krtoušová, L., Ondřejek, P., 2018, op. cit., s. 212.

¹¹ Problematika s tím související bude rozebrána podrobněji v kapitole 2.4.

Pro téma této práce je podstatné především to, že kvůli právní úpravě obsažené v ust. §§ 20 a 21 PřesZ jsou i právnické osoby odpovědny za přestupek a mohou být sankcionovány v přestupkovém řízení. Odpovědnost právnické osoby za přestupek je objektivní a vzniká tak bez ohledu na zavinění konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání je dle ust. § 20 odst. 2 PřesZ právnické osobě přičitatelné.¹²

2.1. Druhy právní odpovědnosti a její zproštění

S definováním právní odpovědnosti je to velice komplikované, neboť ustálenou legální definici nenalezneme. Lze si vypůjčit definici od Heleny Práškové, podle níž je právní odpovědnost: „*povinností strpět za porušení povinností následky neboli snést újmu stanovenou právními normami v rámci odpovědnostního právního vztahu*“¹³.

V rovině správního práva a správně-právní odpovědnosti jde o povinnosti stanovené především normami správního (veřejného) práva. Helena Prášková ještě doplňuje, že podle ní je právní odpovědnost ve správním právu: „*zpravidla spojena se vznikem nové (sekundární) povinnosti, a to v důsledku zaviněného porušení povinnosti původní*“¹⁴.

Právní odpovědnost nastává pouze v tom případě, kdy jsou splněny konkrétní předpoklady, mezi které řadíme: objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku.

Objektem je právem chráněný zájem, proti kterému pachatel (např. přestupku) směřuje. Z pohledu správního práva půjde vždy o útok na veřejný zájem

¹² Vetešník, P. § 21 [Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek]. In: Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 159.

¹³ Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9.

¹⁴ Prášková, H., 2013, op. cit., s. 10.

– tedy vzniká delikt veřejnoprávního charakteru. Může jím být např. zdraví, veřejný pořádek či demokratický řád.

Co se týká objektivní stránky – jde o určité jednání, které je základem pro každý delikt a které způsobuje určitý následek. Rozumí se tím projev vůle navenek a onen projev vůle je spojen se vznikem právní odpovědnosti.

Subjektem právní odpovědnosti bude ten, kdo poruší danou právní normu. Následně mu právní řád přisoudí způsobilost nést následky svého protiprávního jednání, typicky mu bude udělena sankce, např. peněžitý trest v rámci přestupkového řízení.

Posledním předpokladem je subjektivní stránka. Ta je determinována třemi dílčími prvky, jimiž jsou:

- motiv (dlouhodobá orientace pachatele),
- pohnutka (aktuální podnět k jednání) a
- zavinění (psychický stav pachatele k jednání a následku).¹⁵

Zavinění dále dělíme na: jednání úmyslné (*dolus directus* a *dolus eventualis*) a jednání nedbalostní (*culpa lata* a *culpa levis*).

2.1.1. Subjektivní právní odpovědnost

V návaznosti na výše uvedený soupis předpokladů k právní odpovědnosti lze nyní právní odpovědnost rozdělit na dva druhy. Tím prvním druhem je odpovědnost subjektivní.

Právě u subjektivní právní odpovědnosti je podstatné, aby byly splněny všechny čtyři výše popsané předpoklady, tedy musí existovat (a musí být prokázán) náležitý objekt, subjekt, objektivní i subjektivní stránka. Pakliže nebudou naplněny všechny čtyři předpoklady, nemůže vzniknout subjektivní právní odpovědnost.

¹⁵ Gerloch, A. Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 201.

Jde o druh odpovědnosti, ve kterém hraje hlavní roli zavinění. Subjektivně odpovědný je ten pachatel, který svým jednáním zavinil protiprávní následek (podstatný je vztah: příčina – následek). Prokáže-li následně osoba, že jejím jednáním nebyla škoda zaviněna, je zde možnost vyvinění.

Vyvinění ze subjektivní odpovědnosti se také nazývá jako: exkulpace.

2.1.2. Objektivní právní odpovědnost

Druhou kategorií je odpovědnost objektivní. Významná odlišnost oproti předchozímu druhu právní odpovědnosti tkví v tom, že postačují pouze tři ze čtyř předpokladů – a těmi jsou: subjekt, objekt a objektivní stránka. Subjektivní stránka (motiv, pohnutka a především zavinění) není pro objektivní odpovědnost třeba prokazovat. Vyplývá nám tak, že odpovědný může být i ten, kdo škodu nezavinil – jedná se totiž o odpovědnost za vzniklý protiprávní stav (odpovědnost za následek).

Právě na objektivní právní odpovědnosti je postavena přestupková odpovědnost právnických osob ve správním právu, a to přímo dle PřesZ (zcela flagrantně nám to ukazuje ust. § 20 odst. 6 PřesZ). Otázka zavinění tak v praxi není zkoumána, právnická osoba je odpovědná za následek – bez ohledu na zavinění.

Důvod výše popsané konstrukce tkví především v praktických okolnostech: u právnické osoby není možné o zavinění vůbec hovořit a zjišťování a dokazování zavinění fyzických osob, jejichž jednání je přičitatelné, by bylo častokrát velmi zdlouhavé a komplikované. To by se dělo především v situacích, kdy porušení povinností je výsledkem činnosti řady jednotlivců nebo kdy porušení nastalo ve velké korporaci s mnoha sty či tisíci zaměstnanci.¹⁶

Objektivní právní odpovědnosti je taktéž možné se zprostit. K tomu dojde za situace, kdy potencionální pachatel prokáže, že škodu nebylo možné odvrátit, i když vyvinul veškeré úsilí, jež mohl vyvinout. Jinými slovy: zprostit se lze, když

¹⁶ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 102.

právnícká osoba (konkrétní subjekt) prokáže, že ačkoli vyvinula veškeré úsilí, které je možno požadovat, škodlivý následek nastal stejně.

Toto zproštění objektivní právní odpovědnosti se nazývá jako: liberace.

2.2. Právnícká osoba jako pachatel přestupku

Ústřední myšlenkou odpovědnosti právnícké osoby za přestupek je přičitatelnost jednání fyzické osoby, jež za osobu právníckou jedná – to již bylo v práci vícekrát popsáno. Pachatelem přestupku se tak může stát ta právnícká osoba, u níž došlo k naplnění znaků (materiálních i formálních) jednáním fyzické osoby.

Znaky z hlediska pachatelství přestupku, aby mohla být odpovědna právnícká osoba, jsou následující:

- jednání fyzické osoby je přičitatelné;
- fyzická osoba porušila povinnost uloženou právnícké osobě;
- porušení právní povinnosti bylo spácháno při činnosti právnícké osoby, v přímé souvislosti s činností právnícké osoby, ku prospěchu právnícké osoby nebo v jejím zájmu.¹⁷

Podstatným faktem tak je, aby se vždy jednalo o porušení povinnosti, která je přímo uložena zákonem právnícké osobě.

Odhalení skutečně jednajících fyzické osoby, jejíž jednání by bylo právnícké osobě přičitatelné, by mohlo ve spoustě případů způsobit komplikace při snaze potrestat právníckou osobu. Existují četné případy, kdy je zcela jasné a prokazatelné, že právnícká osoba přestupek při své činnosti spáchala, konkrétní fyzickou osobu však již dohledat nelze. Můžeme se s tímto setkat v restauračním zařízení, kdy obsluhující personál podá alkoholický nápoj nezletilému či v případě

¹⁷ § 20 odst. 1 PřesZ.

různých enviromentálních přestupků, jaké představují např. úniky látek z továrny ohrožující životní prostředí.¹⁸

Z tohoto hlediska je proto velice podstatné ust. § 20 odst. 6 PřesZ: *„Odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přiřítatelné právnické osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přiřítatelné právnické osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.“*

Jinými slovy shrnuto – zákonem není podmíněna odpovědnost právnické osoby za přestupek zjištěním skutečného pachatele, fyzické osoby. Zejména k tomu dochází v těch případech, kdy je jasné, že k protiprávnímu jednání došlo při činnosti právnické osoby.¹⁹

2.2.1. Právnická osoba jako vedlejší pachatel a spolupachatel

I právnická osoba se může stát vedlejším pachatelem, a to za předpokladu, že ke spáchání přestupku užije jiné právnické osoby. Užít může také jinou fyzickou osobu, a ta musí být odlišná od té fyzické osoby, jejíž jednání by bylo v rovině přestupku přiřítatelné právnické osobě. To celé za předpokladu, že jsou užity jiné osoby, které za přestupek jinak nejsou odpovědné (viz ust. § 20 odst. 5 PřesZ).

Jde rovněž o situace, ve kterých nepřímý pachatel zosnuje přestupkovou činnost a jedná přitom osoba jiná, která není sama odpovědná. Lze poté hovořit (v případě fyzické osoby) o tzv. živém nástroji. Tato osoba nebude sama odpovědná vzhledem ke svému věku, jednání v krajní nouzi či nepřítetnosti v době spáchání přestupku.

¹⁸ Beran, K., Čech, P., Dvořák, B., Elischer, D., Hrádek, K., Janeček, V., Kühn, Z., Novotná Krtoušová, L., Ondřejek, P., 2018, op. cit., s. 213.

¹⁹ Více v kapitole 2.5.

Právnícká osoba může být dle PřesZ také spolupachatelem. K tomu dojde tehdy, jestliže byl přestupek spáchán společným jednáním dvou a více osob. Následně každá z těchto osob odpovídá, jako by přestupek spáchala sama²⁰ a zároveň správní orgány zkoumají samostatně odpovědnost každé z právníckých osob ve vztahu k jí porušené právní povinnosti.²¹

Z důvodové zprávy k PřesZ lze vyčíst, že institut spolupachatelství je upraven v PřesZ především proto, že přestupek spáchaný v součinnosti je pro společnost obecně škodlivější²². Ke spolupachatelství je nutné společné úmyslné jednání pachatelů, kteří dohromady naplní skutkovou podstatu stejného přestupku. Ona škodlivost vyplývá z toho, že spolupachatelé jsou vědomím společné činnosti navzájem posilováni.

Jestliže ke spáchání přestupku v rámci spolupachatelství dojde, odpovídá každý ze spolupachatelů, jako by přestupek spáchal sám, což znamená, že na každého jednotlivého spolupachatele případně celý rozsah spáchaného přestupku. Při určení výměry správního trestu lze zohlednit, v jaké míře se konkrétní spolupachatel na spáchání přestupku podílel.²³

Protože se u právnícké osoby (a také fyzické osoby podnikající) nezohledňuje zavinění při spáchání přestupku, nezkoumá se ani v případě spolupachatelství.

2.3. Souběžné potrestání právnícké a fyzické osoby

V souladu s ust. § 20 odst. 7 PřesZ je možno konstatovat, že zde zákonem není vyloučena souběžná odpovědnost za přestupek právnícké a fyzické osoby. Je tomu tak dáno proto, že přestupkovou odpovědností osoby právnícké není dotčena

²⁰ § 11 odst. 2 PřesZ.

²¹ Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 163.

²² Vychází se přitom z Důvodové zprávy k PřesZ, s. 79.

²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.7.2008, sp. zn. As 51/2008-72.

přestupková odpovědnost fyzických osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě a naopak. Vztah přestupkové odpovědnosti právnické osoby směrem k přestupkové odpovědnosti osoby fyzické je determinován jako vztah samostatný a nezávislý.

V praxi tedy může nastat souběžné potrestání fyzické a právnické osoby za shodné protiprávní jednání. Pakliže fyzická osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, naplní totožným jednáním skutkovou podstatu přestupku fyzické osoby, je možné i ji za daný přestupek potrestat.²⁴

Jestliže dojde k souběžné odpovědnosti právnické a fyzické osoby, nejedná se o spolupachatelství. Chybí zde totiž společný úmysl ve smyslu § 11 odst. 1 PřesZ.

Tato souběžná přestupková odpovědnost právnické a fyzické osoby není porušením zásady *ne bis in idem*, což je velice nutné zdůraznit. Není totiž splněna podmínka totožnosti osoby. Jestliže je *ex lege* možné sankcionovat za shodné porušení právní povinnosti fyzickou i právnickou osobu, lze tak za shodné protiprávní jednání uznat vinné obě dané osoby.

Důležité je podotknout, že pokud není možné procesně postihnout protiprávní jednání fyzické osoby – např. nebylo prokázáno zavinění – lze postihnout pouze osobu právnickou, jež odpovídá za přestupek z důvodu její objektivní odpovědnosti.

Ne vždy o postihu fyzické a právnické osoby musí rozhodovat stejný správní orgán. Zjistí-li příslušný správní orgán, jenž vede přestupkové řízení u fyzické osoby, že existuje podezření ze spáchání přestupku právnické osoby, která se jej dopustila stejným jednáním a k jehož projednání je příslušný jiný správní orgán, bez zbytečného odkladu mu věc předá postupem dle ust. § 64 PřesZ.²⁵

²⁴ Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J., 2013, op. cit., s. 163.

²⁵ Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. Praha: Leges, 2017, s. 153.

2.4. Komparace odpovědnosti právnické osoby za přestupek vs. za trestný čin

V našem právním řádu existují dvě roviny norem chránících veřejný zájem před pácháním protiprávních jednání. Zaprvé jde o předpisy trestního práva hmotného a zadruhé o předpisy práva správního, které jsou také souhrnně nazývány jako správní trestání.

U odpovědnosti právnických osob za trestný čin logicky vycházíme z pojmu „*trestný čin*“, a to obdobně jako u odpovědnosti fyzických osob – avšak s jistými odchylkami, jak bude níže v textu vysvětleno. Podle § 13 odst. 1 TrZ je trestným činem protiprávní čin, který trestní zákon označí za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Tím jsou obsaženy tzv. formální znaky. Oproti tomu materiální korektiv je determinován v § 12 odst. 2 TrZ, kde můžeme nalézt, že trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, kde nepostačuje uplatnění odpovědnosti dle jiného právního předpisu.²⁶

§ 13 odst. 1 TrZ vyžaduje „*znaky uvedené v takovém zákoně*“ – tím chápeme: objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku (viz kapitola 2.1.). Podstatné v této souvislosti je, že subjektivní stránka zahrnuje znak zavinění, ale také další fakultativní znaky, kterými jsou pohnutka a motiv. Právě ono zavinění je ve vztahu k trestní odpovědnosti právnické osoby velmi důležité. Zavinění je ex definitione vnitřní (psychický) vztah pachatele trestného činu k porušení nebo ohrožení zájmu chráněnému trestním zákoníkem, který je vyvolaný způsobem uvedeným v TrZ²⁷. Problém tkví v tom, jak se legislativec vypořádal se zaviněním (s psychickým stavem pachatele) u právnické osoby, která mít volní složku nemůže, neboť je založena na principu fikce.

²⁶ Svatoš, R. Odpovědnost právnických osob za trestné činy vs. za přestupky. Bezpečnostní teorie a praxe, přehledový článek. Vydání 3/2019, s. 28.

²⁷ Novotný, F. a kol. Trestní právo hmotné. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 125.

Aby byla subjektivní stránka trestného činu naplněna, je třeba určitá forma zavinění, jak již bylo výše popsáno. Takový vnitřní vztah k trestnému činu není schopna právnická osoba vytvořit, a proto se dle TOPO naplnění subjektivního znaku dokazuje nepřímo, tedy skrze zavinění osob fyzických, jež za danou právnickou osobu jednají. Odvození zavinění právnických osob od zavinění fyzických osob se nazývá „*přičitatelnost*“.

Jestliže se zaměříme na odpovědnost právnických osob za přestupky, je zde situace jiná. Vycházíme z § 5 PřesZ, kde je za přestupek považován společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. „*Znaky stanovené zákonem*“ jsou objekt, objektivní stránka a subjekt. Pokud jde o subjektivní stránku, ta připadá v úvahu pouze u těch přestupků, jež páchají osoby fyzické.²⁸

U přestupků oproti trestným činům totiž rozeznáváme přestupky, které mohou být spáchány výlučně osobami fyzickými anebo pouze osobami právnickými, resp. osobami fyzickými podnikajícími. Pouze u fyzických osob se vyžaduje zavinění, u právnických (fyzických podnikajících) osob se toto nepožaduje – a jedná se tedy o objektivní odpovědnost. Tím se přestupková odpovědnost právnických osob (dle PřesZ) liší od trestní odpovědnosti (dle TOPO).

Oproti odpovědnosti právnických osob za trestné činy není nutno zavinění právnické osoby derivovat od zavinění fyzické osoby, která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu.²⁹

Zavinění (subjektivní stránka) tedy není obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku právnické osoby (fyzické osoby podnikající) a správní orgán jej nemusí prokazovat.

²⁸ Svatoš, R., 2019, op. cit., s. 29.

²⁹ Svatoš, R., 2019, op. cit., s. 30.

2.5. Přičitatelnost

Úvodem stojí za zmínku, že při přípravě PřesZ bylo kalkulováno se třemi různými koncepcemi týkající se odpovědnosti právnických osob za přešupek.³⁰ Vítězné pojetí je založené na originární odpovědnosti právnických osob. Tato originární odpovědnost je hlavně objektivní a s možností liberace.³¹

Zákon o odpovědnosti za přešupky ve skutečnosti stojí na přičitatelnosti (byť i nezaviněné) jednání určité, v zákoně generickým způsobem taxativně vymezené fyzické osoby, osobě právnické. Zavinění fyzické osoby není pro založení odpovědnosti právnické osoby třeba. Podstatné přitom je, že k přičtení jednání fyzické osoby osobě právnické může dojít pouze v případě, kdy k naplnění znaků skutkové podstaty přešupku došlo při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu (viz § 20 odst. 1 PřesZ).³² Odpovědná je pak právnická osoba jako celek.³³

Je obzvláště zdůrazněno, že není povinností příslušného správního orgánu zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, pokud je ze zjištěných skutečností zřejmé, že k protiprávnímu jednání došlo při činnosti právnické osoby. To v konečném důsledku znamená, že správní orgán může taková zjištění provádět, avšak jestliže se tím nedocílí relevantního výsledku, nic tím změněno na odpovědnosti právnické osoby nebude. Logicky by bylo záhodno taková zjišťování provádět tam, kde by se jednáním fyzické osoby zakládala též její odpovědnost za přešupek ve smyslu § 20 odst. 7 PřesZ.³⁴

³⁰ Vychází se z Důvodové zprávy k PřesZ, s. 90-92.

³¹ Viz také § 21 PřesZ: „Právnická osoba za přešupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přešupku zabránila.“

³² Grygar, T., 2020, op. cit., s. 82.

³³ Mates, P., 2017, op. cit., s. 93.

³⁴ Viz kapitola 2.3.

Důležité je doplnit, že jiná jednání, jež např. sledují vlastní prospěch takové fyzické osoby, nebudou právnícké osobě přičitatelná.

Jestliže je podmínkou ke spáchání přestupku zvláštní vlastnost, postavení nebo způsobilost právnícké osoby jakožto pachatele přestupku, nejsou tyto vyžadovány u fyzické osoby, jejíž jednání by se právnícké osobě přičítalo.³⁵ V opačném případě by se totiž častokrát, prakticky vzato, odpovědnost nemohla vůbec realizovat.³⁶ Pro odpovědnost právnícké osoby za přestupek tak postačuje, pokud zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, je-li jiným zákonem vyžadována, bude mít pouze samotná právnícká osoba – a nikoli fyzická osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě.³⁷

V ust. § 20 odst. 2 PřesZ nalezneme 6 skupin osob, jejichž jednání je v případě posuzování odpovědnosti právnícké osoby právnícké osobě přičitatelné. Tento taxativní výčet fyzických osob vychází částečně z občanského zákoníku, dále také z TOPO a v poslední řadě z judikaturní praxe. Konkrétně se jedná o následující kategorie:

I. Statutární orgán nebo člen statutárního orgánu

Dle § 163 ObčZ statutárnímu orgánu náleží veškerá působnost, kterou zakladatelské právní jednání, zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci nesvěří jinému orgánu právnícké osoby. Právnícká osoba může disponovat statutárním orgánem kolektivním (např. představenstvo u akciové společnosti) nebo individuálním (např. jednatel u společnosti s ručením omezeným).

II. Jiný orgán právnícké osoby nebo jeho člen

Jedná se zejména o orgány a jejich členy vykonávající kontrolní nebo řídicí činnost v rámci právnícké osoby, a to na základě zakladatelského

³⁵ Vychází se z ust. § 20 odst. 3 PřesZ.

³⁶ Mates, P., 2017, op. cit., s. 93.

³⁷ Vetešník, P. § 20 [Právnícká osoba jako pachatel]. In: Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 143.

právního jednání či vnitřních předpisů. Uvedme příkladmo: valnou hromadu akciové společnosti, sněmy, správní rady, dozorčí rady, kontrolní komise, výbory atd.

III. Zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení

Koho lze považovat za zaměstnance, nám definuje zákoník práce. Zaměstnancem je nutné rozumět jednak pracovníky, kteří vykonávají práci v rámci pracovního poměru a jednak pracovníky, kteří závislou práci vykonávají na základě dohod mimo pracovní poměr podle § 74 a násl. zákoníku práce, u nichž vznikají závazky obdobné pracovnímu poměru. Jedná se o dohodu o provedení práce (§ 75 zákoníku práce) a dohodu o pracovní činnosti (§ 76 zákoníku práce).

IV. Fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby

Za osobu plnící úkoly právnické osoby můžeme označit vedle osob, které tak činí zákonem předvídatelným způsobem, i ty osoby, které pracují v zastřeném pracovním poměru v rámci tzv. švarcsystému. Osoby vykonávají pro podnikatele běžné činnosti v závislém vztahu, přičemž nejsou jeho zaměstnanci, ale formálně navenek vystupují jako samostatní podnikatelé, zpravidla živnostníci (neboli OSVČ).³⁸

V. Fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti

Osobou, kterou právnická osoba používá při své činnosti, může být např. zaměstnanec agentury práce, kterého na základě smlouvy mezi právnickou osobou a agenturou práce právnická osoba používá při své činnosti.³⁹

³⁸ Bohadlo, D. § 20. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 07.03.2023]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³⁹ Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P., 2017, op. cit., s. 151.

VI. Fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila

Typicky půjde o právní poměr, kdy fyzická osoba, jež za právnickou osobu jednala, konala na základě mandátní či příkazní smlouvy, např. obchodní zástupce. Patří sem i udělená prokura, kterou podnikatel zmocňuje prokuristu ke všem právním úkonům, k nimž dochází při vedení podniku. Jednání fyzické osoby contra legem (případně praeter legem) bude pak překračovat rozsah smlouveného oprávnění jednat za právnickou osobu a bude tak podstatné zkoumat, zda právnická osoba skutečně výsledku takového jednání využila.⁴⁰

2.6. Vybrané zvláštnosti v řízení o přestupku právnické osoby

Kromě výše uvedených hmotněprávních aspektů přestupkové odpovědnosti právnických osob je potřeba rovněž uvést i související vybrané zvláštnosti v řízení o přestupku u právnických osob. Procesněprávní aspekty, jež jsou do následující kapitoly vybrány, hrají podstatnou roli při zproštění přestupkové odpovědnosti u právnické osoby.

Přestupkové řízení je řízením, jehož účelem je zjistit, zda se stal určitý skutek, zda tento skutek naplňuje znaky přestupku, kdo je pachatelem tohoto přestupku, za jakých okolností jej pachatel spáchal, a případně určit druh a výměru správního trestu nebo ochranného opatření, které budou pachateli přestupku uloženy.⁴¹

Ve své třetí části upravuje PřesZ materii týkající se řízení o přestupku. Zde je právní úprava shodná pro řízení proti fyzické osobě i proti osobě právnické.

⁴⁰ Bohadlo, D. § 20. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 07.03.2023]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴¹ Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. Správní právo procesní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 416.

Samozřejmě zde vyvstává otázka, jestli by nebylo praktičtější upravit ono řízení proti právnické osobě ve zvláštních ustanoveních a zohlednit přitom všechny možné odchylky.

Část odborné správně-právní veřejnosti se v současné době přiklání k názoru, že separátní úprava pro právnické osoby by byla vhodnější variantou. Nedostatek je totiž v tom, že v řízení, ve kterém vystupuje jako osoba obviněná právnická osoba, v sobě zahrnuje tolik specifických úprav, že by zajisté bylo mnohem efektivnější, aby PřesZ v této oblasti prováděl jistou diferenciaci.

Zajímavostí však zůstává, že tohoto problému si byl legislativec vědom při tvorbě zákona o trestní odpovědnosti právnických osob⁴². Ten zahrnuje značnou korekci zvláštních ustanovení o řízení proti právnickým osobám. Z jakého důvodu podobnou cestou nešel legislativec při úpravě problematiky odpovědnosti právnických osob za přestupky v PřesZ, je nejasné.

Správní řád na základě subsidiarity užívá v řízení o přestupku právnické osoby specifická ustanovení, a to především co se týká úkonů právnických osob, viz § 30 správního řádu. Tato úprava však, bohužel, není dostatečná, aby reflektovala všechny odlišné prvky řízení o přestupku právnické osoby.

Pro procesní jednání u osob právnických v řízení o přestupku je podstatná ta náležitost, jež je popsána v § 30 odst. 2 SpŘ: „*V téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba.*“ Výstupem je tedy to, že v řízení může vystupovat postupně několik různých fyzických osob, musejí se však střídat. Jedna osoba je tak pověřena podáním odvolání, zatímco jiná osoba bude podávat stížnost. Podstatným závěrem je to, aby nebylo umožněno vícero osobám v řízení činit stejný úkon.

Co se týká zastoupení právnické osoby v řízení na základě plné moci, je možné mít současně pouze jednoho zmocněnce. Vyplývá tak z ust. § 33 odst. 1 SpŘ: „*Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje*

⁴² Zákon č. 411/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.“ Vyplývá nám tak, že ve správním řízení o přestupku není možné uplatnit tzv. pluralitu obhájců, s jakou se můžeme setkat kupříkladu v trestním procesu.

Další podstatnou náležitost nám upravuje SpŘ v § 30 odst. 5: *„Každý, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění.*“ Praktickým problémem ale je, že PřesZ, OSŘ ani SpŘ nikterak nestanovují způsob, jakým má být prokázáno oprávnění fyzické osoby, jež chce procesně jednat za právnickou osobu. Oprávnění je proto možné prokázat jakýmkoli relevantním způsobem (výpisy veřejných rejstříků, procesní pověření, jmenovací akty, stanovy aj.) přiměřeným okolnostem případu.⁴³

Zbývá podotknout, že správnímu orgánu nepřísluší rozhodovat o tom, zda byl daný procesní úkon právnické osoby v koherenci s vnitřními předpisy právnické osoby.⁴⁴

2.6.1. Procesní jednání právnických osob soukromého práva

Kardinálním problémem týkající se procesního jednání právnických osob je to, kdo má náležité oprávnění k tomu, aby mohl jejím jménem činit procesní úkony. PřesZ tuto záležitost nikterak neupravuje. Užijeme proto subsidiárně správní řád, který v ust. § 30 odst. 1 uvádí následující: *„Jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona.*“ Tímto zvláštním zákonem bude OSŘ, konkrétně pak jeho § 21 odst. 1, jenž stanovuje, že za právnickou osobu v řízení jedná:

- a) *„člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, kterým byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna, nebo*

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2007, sp. zn. 1 As 38/2006-81.

⁴⁴ Viz také nález Ústavního soudu ze dne 29.5.2003, sp. zn. IV. ÚS 699/02.

- b) její zaměstnanec (člen), který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo
- c) vedoucí jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo
- d) její prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně. “

Jde o zajímavou situaci, jež byla legislativcem aplikována. Adresát právní normy totiž prvně užije PřesZ, to je však bezvýsledné. Subsidiárně tak užije SpŘ⁴⁵, ani ten však neposkytne žádoucí odpověď. Až do třetice, když adresát nahlédne do OSŘ, může nalézt zčásti svou odpověď. Následně je ještě nutné dohledat, jaký konkrétní orgán u dané formy právnické osoby je statutárním orgánem apod. Proces je tak poměrně zdlouhavý.

Potřeba je ještě upozornit na tu věc, že aktuálně není možné považovat udělení oprávnění pro zaměstnance (nebo člena právnické osoby⁴⁶) k procesnímu jednání za právnickou osobu za udělení plné moci, jak je to stanoveno v § 33 SpŘ. Je to totiž tzv. případ procesního pověření a jsou to dva odlišné instituty z pohledu judikaturní činnosti. Konkrétně se k tomu vyjádřil Ústavní soud ve svém usnesení: „Pověření ve smyslu § 21 o.s.ř., zakládající oprávnění zaměstnance jednat za právnickou osobu, je skutečně třeba odlišit od plné moci, udělované dle § 28 o.s.ř., kterou účastník uděluje svému zástupci, zvolenému dle § 24 o.s.ř. (advokátovi, nebo v případech, kde to zákon nevylučuje, jiné osobě).“⁴⁷

U právnických osob soukromého práva, obzvláště pak u obchodních korporací, zakladatelské právní jednání (společenská smlouva, stanovy aj.) často stanovuje způsob jednání statutárního orgánu za právnickou osobu v tom slova smyslu, že za právnickou osobu musí vždy jednat více jednatelů, členů představenstva apod. Takovýto zvolený způsob jednání členů statutárního orgánu za právnickou osobu se při procesním jednání právnické osoby v řízení o přestupku

⁴⁵ V souladu s ust. § 1 odst. 2 SpŘ: „Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“

⁴⁶ Ve smyslu § 21 odst. 1 písm. b) OSŘ.

⁴⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 29.1.2003, sp. zn. IV. ÚS 613/02.

neužije, neboť týž procesní úkon nemůže ve správním řízení činit jménem právnické osoby vícero osob (jednatelů, členů představenstva apod.).⁴⁸

Pokud by se jednalo o společnost s ručením omezeným, bude k procesnímu jednání oprávněn každý jednatel s.r.o. Za situace, kdy společenská smlouva stanoví, že statutární orgán je kolektivní, potom za právnickou osobu smí činit procesní kroky pouze předseda daného statutárního orgánu.

⁴⁸ Grygar, T., 2020, op. cit., s. 43.

3. ZPROŠTĚNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK

Je třeba připomenout, že přestupková odpovědnost právnické osoby je objektivní. Tedy ex lege není k odpovědnosti vyžadováno zavinění. Jedná se o jinou právní konstrukci, než je aplikována v TOPO – kde je u trestní odpovědnosti právnických osob ono zavinění striktně vyžadováno.

Ústředním ustanovením, který stanoví liberační důvod pro zproštění právnické osoby za přestupek, je § 21 PřesZ.

Z důvodové zprávy k PřesZ můžeme vyčíst, že návrh vyplývá z koncepce odpovědnosti právnických osob, ve které obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby není zavinění⁴⁹. Na základě této ideje lze konstatovat, že k dovození právní odpovědnosti stačí pouze samotný fakt porušení povinnosti, jež byla stanovena zákonem. Právě tyto povinnosti přitom porušují svým jednáním fyzické osoby, jejichž jednání je právnické osobě následně přičítáno. Na druhou stranu nutno podotknout, že taková konstrukce může být leckdy nepřiměřeně tvrdá a nespravedlivá.

Právnická osoba má proto možnost se zprostit odpovědnosti v případě, kdy prokáže realizaci těch opatření, kterými měla sama zabezpečit splnění zákonem požadované povinnosti. Pokud pro osobu právnickou nebylo možné – při vynakládání veškerého úsilí – aby svoji stanovenou povinnost splnila, pak nebude správně-trestně odpovědná.

3.1. Zákonné předpoklady

§ 21. odst. 1 PřesZ uvádí: „Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“

⁴⁹ Důvodová zpráva k PřesZ, s. 86.

Praktickým problémem je, že PřesZ nemá legální definici pojmu: „vynaložení veškerého úsilí“, které je po právnické osobě požadováno. Velmi tak záleží na determinaci nejzazších hranic rozsahu, v rámci kterých bude liberace právnické osoby v řízení o přestupku správním orgánem posuzována.⁵⁰

Judikatura dovodila, že za podmínky, kdy PřesZ podmiňuje liberaci „úsilím“, je nutné vycházet z toho, že jde o aktivní činnost vedoucí k zabránění porušení normy. A protože liberační důvod představuje výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, bude uplatňován jen v dobře opodstatněných případech.⁵¹

Z praktického hlediska je třeba doplnit, že vynaložené úsilí s sebou vždy přináší pro právnickou osobu nutná opatření a náklady, se kterými je nutno dopředu kalkulovat při úvaze o činnosti, kterou chce vyvíjet. Tato opatření se budou společně s jejich nákladností odvíjet od povahy vykonávané činnosti – s přihlédnutím k nebezpečí a rovněž následkům, které osoba právnická může svou činností způsobit – je tak legitimní je po právnické osobě požadovat v rámci ochrany před společensky škodlivým chováním.

Na druhou stranu však správní orgán nemůže vyžadovat opatření, při kterých by vzhledem k povaze činnosti právnické osoby bylo nutno vyvinout zcela mimořádné úsilí či zcela mimořádně nákladné úsilí, jež by se vymykalo z postupů racionálně se chovající právnické osoby jakožto podnikatele.⁵² K tomu srov. rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, kde bylo rozhodnuto: „[...] každá

⁵⁰ Zajímavý je pohled Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 19.9.2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33 uvádí: „Liberační důvody jsou určeny pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona. Nelze se spokojit s tvrzením, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo, či s poukazem na to, že technicky možná opatření po ní nebylo možné spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění bylo neekonomické.”

⁵¹ Viz také rozsudek KS v Brně ze dne 22.12.2020, sp. zn. 62 A 17/2012-101.

⁵² Lze srovnat s ust. § 52 odst. 1 ZOK.

případná opatření, která u právnických osob mají zabránit trestné činnosti jejich zaměstnanců, budou vždy do určité míry nedostatečná a vždy lze najít způsob, jak tato opatření překonat. Nelze po právnické osobě požadovat, aby u každého svého pracovníka měla další osobu, která by pracovníka kontrolovala a bránila mu v páchání trestné činnosti.“⁵³

Požadavky ze strany správních orgánů a soudů by samozřejmě neměly být neadekvátní, bezbřehé a ekonomicky zcela neúnosné.

Za ex lege požadované vynaložení maximálně možného úsilí a řádné péče je možno označit soubor opatření, která mají preventivně a dostatečně zabránit porušení či neplnění právní normou uložených povinností, aby byla přestupková činnost odvrácena, anebo jí bylo zamezeno. Po právnické osobě lze kupříkladu vyžadovat:

- pravidelná školení a kontrolu zaměstnanců;
- vypracování vhodných interních předpisů;
- ustanovení administrativních i účetních postupů;
- zvolení vhodné vnitřní struktury a dělby odpovědnosti;
- provádění pravidelných kontrol či
- zavedení interního auditu.⁵⁴

Zda bylo či nebylo vynaloženo veškeré úsilí, jež je legitimní požadovat, musí příslušný správní orgán zkoumat pokaždé dle okolností daného případu a je nutné, aby rozhodné skutečnosti byly náležitě dokázány.

Nelze zapomenout na druhou polovinu ust. § 21 PřesZ, konkrétně na odst. 2, který stanovuje podmínky, za kterých se právnická osoba zprostit přestupkové odpovědnosti nemůže: *„Právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti*

⁵³ Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 21.9. 2022, sp. zn. 7 T 11/2015.

⁵⁴ Prášková, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 200.

právnícké osoby za přešupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvráčení přešupku.“

Máme zde stanovený negativní výčet důvodů, u kterých není možné liberaci uskutečnit. Jestliže správní orgán v konkrétním přešupkovém řízení dojde k závěru, kdy nastala jedna ze situací uvedená v ust. § 21 odst. 2 PřesZ, tedy:

- právníckou osobou nebyla vykonávána potřebná kontrola nad fyzickou osobou, jejíž jednání je přičitatelné, nebo
- právnícká osoba neučinila nezbytná opatření k zamezení / odvráčení přešupku,

pak bude právnícká osoba přešupkově odpovědna, poněvadž nemohla vynaložit „veškeré úsilí“, které je ex lege vyžadováno, aby bylo přešupku plnohodnotně zabráněno.

Přestože by tedy právnícká osoba prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přešupku zabránila, ale přitom by nevykonávala povinnou nebo potřebnou kontrolu nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přešupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, nebo neučinila nezbytná opatření k zamezení nebo odvráčení přešupku, odpovědnosti za přešupek se zprostit nemůže.⁵⁵

⁵⁵ Vetešník, P. § 21 [Zproštění odpovědnosti právnícké osoby za přešupek]. In: Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Zákon o některých přešupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 161.

3.2. Aktivní prokazování naplnění liberačního důvodu

PřesZ nám stanovuje, že bude-li se chtít právnická osoba zprostit odpovědnosti za přestupek (tj. užít institutu liberace), bude nutné, aby prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku mohlo být zabráněno – ust. § 21 odst. 1 PřesZ.⁵⁶

Vynaložení veškerého úsilí za účelem zabránění přestupku prokazuje právnická osoba. § 21 PřesZ striktně zakládá důkazní břemeno (a břemeno tvrzení) právnické osobě, a to ve vztahu k prokázání, že požadované úsilí vynaložila.⁵⁷ Po osobě právnické je tedy požadována procesní aktivita, aby bylo prokázáno, že liberační důvod existuje. Následně samotnou důvodnost liberace posuzuje správní orgán.

Jak lze vyčíst z textu zákona, obviněná právnická osoba nese břemeno tvrzení i břemeno důkazní (jak objektivní, tak subjektivní) ve vztahu k naplnění ospravedlnění. Správní orgán má za úkol pouze vyhodnotit, zda jsou liberační důvody relevantní a zda jsou splněny. Toto přenesení důkazního břemene na právnické osoby ve vztahu k objektivní odpovědnosti považují za vhodné. Správní orgán musí dokázat, že jednání, které je předmětem řízení, je přestupkem, který lze právnické osobě přičíst, a zároveň musí dokázat, že odpovědnost za přestupek nezanikla.

Dokazování je obvykle klíčovým procesem správního orgánu v řízení týkajícím se přestupku spáchaného právnickou osobou. Správní orgán rozhoduje o důvodnosti liberačního důvodu, resp. posuzuje jeho naplnění. Správní orgán však sám nemá povinnost vyhledávat důvody, pro které je možné danou právnickou osobu liberovat: *„Případné liberační důvody přitom musí tvrdit a zejména prokazovat obviněný ze správního deliktu, nikoliv správní orgán, kterému přísluší posuzovat jen jejich důvodnost. Nelze proto vytykat správnímu orgánu či krajskému*

⁵⁶ Grygar, T. Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Bulletin advokacie. Vydání 11/2019, s. 55.

⁵⁷ Svatoš, R., 2019, op. cit., s. 36.

*soudu, že z vlastní iniciativy nevyhledávaly důvody, pro které by bylo možné shledat zánik odpovědnosti stěžovatele za předmětný správní delikt.*⁵⁸

Je třeba poznamenat, že při dokazování naplnění liberačních důvodů mohou v praxi vzniknout obtížné situace. Například již výše zmíněná formulace „*veškeré úsilí*“ v PřesZ může být problematická především z hlediska jejího (praktického) uplatnění. Bylo by vhodné, aby zákon obsahoval konkrétnější popis toho, co se tímto myslí, což by zvýšilo právní jistotu pro ty, na které se ona norma vztahuje. Můžeme se ztotožnit s názorem, že požadovat „*veškeré úsilí*“ je extrémní požadavek, a mělo by být uvedeno jasněji, co konkrétně se od právnické osoby očekává, když bude chtít naplnění liberačního důvodu prokazovat.

Zda bylo ze strany právnické osoby vynaloženo patřičné úsilí, bude předmětem dokazování a hodnocení naplnění liberačního důvodu bude probíhat individuálně pro každý konkrétní případ. Naplnění liberačního důvodu závisí na správním uvážení příslušného správního orgánu, jenž řízení o přestupku vede. Ten je vedle hmotněprávní a procesněprávní logiky vázán i judikaturou soudů. Tam, kde judikatura neexistuje, je vázán též rozhodnutími jiných správních orgánů nebo vlastními rozhodnutími ve skutkově shodných a podobných případech – jak ostatně ukládá zásada legitimního očekávání dle ust. § 2 odst. 4 SpŘ.⁵⁹

Možnost liberace není závislá na explicitní žádosti či návrhu obviněné právnické osoby. Daný liberační důvod může právnická osoba uplatnit v rámci své obhajoby v průběhu správního řízení, při vyjádření se k podkladům řízení, příp. i v odvolacím řízení. Uplatnění liberačního důvodu může samozřejmě vyvstat až během řízení. Úspěšné uplatnění a prokázání liberačního důvodu má za následek kýžené zproštění odpovědnosti za přestupek, což v důsledku znamená, že správní orgán takové řízení podle ust. § 86 odst. 1 písm. a) PřesZ zastaví.⁶⁰

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2015, sp. zn. 1 As 159/2015-27.

⁵⁹ Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P., 2017, op. cit., s. 158.

⁶⁰ Prášková, H., 2022, op. cit., s. 197.

Podstatné je doplnit, že zabránění porušení ex lege dané povinnosti právnickou osobou bude třeba posuzovat i s ohledem na to, o jakou právnickou osobu se jedná. Jiná míra takového úsilí bude požadována od malého spolku oproti velké korporaci.⁶¹ Neboli také jinými slovy napsáno: spolek zahrádkářů s třemi členy bude mít jinou míru úsilí než akciová společnost s tisíci zaměstnanci.⁶² Podstata ale zůstává pokaždé stejná – právnická osoba musí aktivně prokazovat naplnění liberačního důvodu, poněvadž správní orgán nemá povinnost se tímto zabývat ex officio.

Formulace liberace v přestupkovém zákoně (§ 21) je podobná exkulpací v TOPO (§ 8 odst. 5)⁶³, s výjimkou toho, že TOPO hovoří o vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné spravedlivě požadovat od právnické osoby. I když v přestupkovém zákoně chybí výraz „*spravedlivě*“, lze souhlasit s Helenou Práškovou v tom, že požadavky na osvobození by neměly být nereálné, nepřiměřené a ekonomicky neudržitelné. Nelze akceptovat tvrzení, které občas předkládá správní praxe, že právnická osoba neprojevila dostatečné úsilí, protože se přestupek stal – argumentujíc s tím, že kdyby takové úsilí právnická osoba byla bývala vynaložila, k přestupku by nedošlo.

Celkově vzato by bylo vhodné, aby požadavek na spravedlnost a přiměřenost opatření k zabránění přestupku byl přímo zakotven v textu zákona při příští novelizaci.

3.3. Compliance programy

Právnická osoba, aby zabránila přestupkové odpovědnosti, musí nutně nastavit své kontrolní mechanismy tak, aby (již preventivně) předcházela spáchání přestupku. Prakticky se jedná o ty povinnosti, mající za cíl nastavovat kontrolní mechanismy – aby bylo preventivně předcházeno škodlivým následkům –

⁶¹ Mates, P., 2017, op. cit., s. 103.

⁶² Grygar, T., 2019, op. cit., s. 56.

⁶³ Rozdíl vysvětlen v kapitole 2.1.1. a 2.1.2.

především z oblastí životního prostředí, hygienických předpisů či požární ochrany. Jsou to povinnosti nutné plnit přímo ze zákona a vedle toho musejí právnické osoby dodržovat i další opatření, která jsou potřebná vzhledem k povaze jejich činnosti.⁶⁴

V důsledku jde mimo jiné o to, aby právnické osoby správně nastavily své vnitřní předpisy – tedy pracovní, provozní či kontrolní řády, ale také statuty a organizační směrnice. Musejí je nastavit účinně a účelně, aby bránily potencionálnímu jednání *contra legem* u fyzických osob, což by následně bylo právnické osobě přičitatelné.

Souhrnně se výše popsaným systémům říká „*Compliance programy*“. Jde o soubor interních pravidel sloužící k prevenci trestní a správně-trestní odpovědnosti právnických osob, aby při případném excesu zaměstnance nedošlo k ohrožení byznysu celé společnosti.⁶⁵

Stojí za doplnění, že ony kontrolní mechanismy v rámci compliance programů a další učiněná opatření musejí odpovídat postavení fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné. Tedy typicky u zaměstnanců budou učiněná opatření součástí pracovní smlouvy, pokynů vedoucích zaměstnanců a organizačních směrnic. U statutárních orgánů (jednatel s.r.o.) to mohou být kupříkladu etické kodexy.

Právnická osoba má následně za povinnost seznámit dotčené fyzické osoby s nastavením těchto kontrolních mechanismů a dalších opatření, a to např. skrze školení svých zaměstnanců.

Nelze si však vystačit pouze s tím, že se formálně správně nastaví kontrolní mechanismy a interní předpisy právnické osoby. Právnická osoba musí aktivně vyžadovat jejich dodržování dotčenými fyzickými osobami, jejichž jednání je

⁶⁴ Bohadlo, D. § 21. In: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 25.02.2023]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁵ Compliance programy - Accace Česká republika. *Accace Česká republika* [online]. [cit. 10.09. 2023]. Dostupné z: <https://accace.cz/poradenstvi/pravo/compliance-programy/>

přičitatelné. Aktivně také musí být vyhledáváno možné porušování těchto mechanismů a interních předpisů. Ve větších korporacích budou mít na starost kontrolu specializované útvary interního auditu, v menších právnických osobách se bude kontrola činit prostřednictvím pověřených zaměstnanců. Správní orgán bude následně v přestupkovém řízení zkoumat nejen to, jak byla opatření právnickou osobou vytvořena, ale rovněž jakým způsobem byla implementována, kontrolována a vynucována.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že compliance program nesmí být jen formální proklamací, aniž by konkrétní právnická osoba dodržování pravidel řádně kontrolovala a případná porušení sankciovala například prostřednictvím nástrojů, které jí propůjčují pracovněprávní předpisy.⁶⁶

Nejvyšší správní soud k nezproštění se přestupkové odpovědnosti uvedl: „*Odpovědnosti za správní delikt se nelze zprostit odkazem na porušení povinnosti vlastními zaměstnanci, případně osobami, které právnická osoba při výkonu své činnosti používá.*“⁶⁷

V opačné situaci se nachází usnesení Městského soudu v Praze, který konstatoval, že k exkulpaci právnické osoby stačí jako důkazní prostředek prosté prohlášení fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přičítáno, o tom, že se k dodržování vnitřních pravidel společnosti zavázala.⁶⁸ Ono usnesení však bylo vzápětí zrušeno Vrchním soudem v Praze, dle mého názoru správně, který určil, že: „*Pouhé zjištění, že obviněná právnická osoba v době spáchání protiprávního činu [...] měla vypracovaný etický kodex a pravidla chování, a zjištění, že tento její zaměstnanec se zavázal tento kodex a tato pravidla respektovat a řídit se jimi, nemůže vést k závěru, že právnická osoba vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami*

⁶⁶ Ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupky | epravo.cz. *EPRAVO.CZ* [online]. [cit. 10.09. 2023]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/ke-zprosteni-odpovednosti-pravnicke-osoby-za-prestupky-115137.html#_ftn2

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.8.2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27.

⁶⁸ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13.1.2017, sp. zn. 10 T 6/2016.

uvedenými v § 8 odst. 1 TOPO zabránila. Jde pouze o první nezbytný krok, který musí právnická osoba učinit. Druhým krokem je výše zmíněné naplnění kodexu.“⁶⁹

S ohledem na podobnost mezi přestupkovým zákonem a TOPO se dá očekávat, že trestněprávní judikatura bude mít podpůrnou hodnotu i v oblasti správního trestání. Je však třeba brát v úvahu, že přestupková odpovědnost právnických osob je objektivní, zatímco trestní odpovědnost je subjektivní, což ovlivňuje důkazní břemeno v souvislosti s prokazováním liberačního důvodu.

Dobrym tipem je, aby o realizovaných kontrolních (a dalších) opatřeních k zamezení přestupkové činnosti vedla právnická osoba příslušnou dokumentaci.

Per analogiam by bylo možné použít jako pomocníka v oblasti compliance programů dokument, který je vydáván Nejvyšším státním zastupitelstvím. Momentálně je k dostání na webových stránkách: Přepřacované (třetí) vydání metodiky Nejvyššího státního zastupitelství a soudních rozhodnutí z poslední doby k možnosti právnických osob zprostit se trestní odpovědnosti.⁷⁰

Výše zmíněný dokument (metodika) rozpracovává předcházející vydání zejména z hlediska praktických doporučení pro postup orgánů činných v trestním řízení. Přínosné je i to, že ony postupy mohou být zároveň cenným vodítkem pro právnické osoby při budování jejich vlastních compliance programů. Metodika dále vysvětluje, jaké jsou předpoklady spáchání trestného činu právnickou osobou se zaměřením na její vyvinění v trestním řízení a nově poskytuje taktéž náhled na vyhodnocování compliance programů z hlediska jejich účinnosti.

Především vyhodnocování compliance programů z hlediska jejich účinnosti můžeme, dle mého názoru, per analogiam přenést do oblasti správního trestání.

⁶⁹ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9.3.2017, sp. zn. 6 To 7/2017.

⁷⁰ *Soustava státního zastupitelství* [online]. [cit. 10.09.2023]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Methodika-NSZ-k-§-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

Protože takovýto ucelený dokument v oblasti PřesZ neexistuje, mohou se právnické osoby nechat inspirovat právě touto trestněprávní metodikou.

Za uvedení stojí nejčastější znaky nefunkčního compliance programu, mezi něž metodika Nejvyššího státního zastupitelství řadí následující:

- nedeklarování přístupu vrcholného managementu k dodržování compliance programu společnosti, porušování compliance programu vrcholovým managementem;
- neaktuálnost, formálnost a nepřehlednost vnitřních předpisů;
- zaměstnanci netuší, kde jsou dostupné vnitřní předpisy společnosti, a nemohou se tak s nimi seznámit;
- obava zaměstnanců z ohlašování protiprávního jednání ve společnosti;
- žádná reakční opatření vůči protiprávnímu jednání;
- nedostatečná školení zaměstnanců a managementu a jejich neseznámení s vnitřními etickými normami společnosti;
- žádná oznámení, dotaz či upomínka na zřízené etické lince společnosti;
- formalisticky vykonávaný audit;
- pouhé slepé převzetí compliance programu mateřské společnosti dceřinou společností.

Všechny tyto znaky, pakliže se potvrdí v praxi, vykazují nefunkčnost zavedeného compliance programu u právnické osoby. Je třeba se jim vyvarovat a nastavit program tak, aby maximálně předcházel potenciálnímu spáchání přestupku jakoukoli odpovědnou fyzickou osobou v dané společnosti, tj. v právnické osobě.

Závěrem zbývá dodat, že nastavení sebevíce kvalitního compliance programu nemá za následek automatické zproštění přestupkové odpovědnosti u právnické osoby. § 21 odst. 2 PřesZ stanovuje, kdy se právní odpovědnosti zprostit

nelze. Liberační důvod je pak v odst. 1 formulován dosti obecně a vždy proto bude nutné posuzovat všechny okolnosti spáchaného přestupku.

S tím souvisí taktéž ta nezbytnost, aby dodržování veškerých zavedených pravidel bylo důsledně monitorováno a případná porušení byla sankcionována, a to například prostřednictvím pracovněprávních opatření (tzv. labour compliance).

Z praxe lze podotknout, že funkčnost každého compliance programu bude individuálně zkoumat příslušný správní orgán, případně soudy. V rozhodnutích soudů u problematiky zproštění přestupkové odpovědnosti právnické osoby aktuálně zohledňování compliance programů nalézt nelze. Je však možné si všimnout, že compliance programy v oboru správního trestání bere významně na zřetel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Na stránkách úřadu je dohledatelná celá sekce zabývající se danou problematikou.⁷¹ Úřad deklaruje, že správně nastavený compliance program poslouží minimálně jako polehčující okolnost. Jde o pozitivní signál, který nám říká, že se vyplácí mít v obchodní korporaci kvalitně zavedená interní pravidla – samozřejmě v souvislosti a s přihlédnutím ke všem výše uvedeným nutnostem v této kapitole.

Za uvedení stojí rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kdy došlo k pokutování společnosti s ručením omezeným za uzavírání zakázaných dohod o přímém určení cen pro další prodej. Právnická osoba od Úřadu dostala pokutu přes 17,5 milionu Kč. Protože se však k nezákonnému jednání přiznala a protože měla dobře zavedený compliance program, dostala od Úřadu slevu. V uveřejněném rozhodnutí Úřad dále proklamuje, že *„si do budoucna vyhrazuje možnost poskytnout určitou slevu z pokuty, pokud bude mít účastník řízení správně nastavený a funkční compliance program nebo se k jeho zavedení zaváže.“*⁷²

⁷¹ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Zohlednění compliance programu. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Úvodní stránka*[online]. [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/zakazane-dohody/zohledneni-compliance-programu.html>

⁷² Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Tiskové zprávy z oblasti hospodářské soutěže | Pokuta pro distributora aroma svíček, Úřad poprvé poskytl slevu za compliance program. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Úvodní stránka*[online]. [cit. 13.10.2023].

Domnívám se proto, že není jediný důvod, aby dobře nastavené compliance programy nebyly zohledňovány taktéž dalšími správními orgány, resp. soudy. Podstatným předpokladem zůstává, že interní pravidla a směrnice musejí být smysluplná, jejich dodržování musí být zaměstnavatelem monitorováno a případná porušení se musejí sankcionovat. Teprve poté jde o funkční celek, jenž má význam.

3.4. Kdy liberace přichází v úvahu?

Práce až doposud popisovala, jaké jsou nezbytné předpoklady pro zproštění přestupkové odpovědnosti u právnické osoby, jaké důležité principy se tohoto tématu týkají, jaká zákonná ustanovení se použijí a co znamenají, zmíněny byly rovněž praktické tipy, např. v podobě compliance programu.

Cílem této kapitoly, kterou právě čtete, je pojednat o liberačních důvodech v kontextu rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu – jakožto vrcholného orgánu správního soudnictví.

Proč právě Nejvyššího správního soudu? Jak již bylo popsáno v práci výše, naplnění liberačního důvodu závisí na uvážení správního orgánu, který vede přestupkové řízení. Toto rozhodování je spojeno s hmotněprávní a procesněprávní logikou a ovlivňuje ho také judikatura soudů. V případech, kde neexistuje judikatura, se správní orgán může řídit rozhodnutími jiných správních orgánů nebo svými vlastními rozhodnutími v obdobných situacích.⁷³ Velmi podstatné jsou s ohledem na funkčnost liberačních důvodů rozsudky NSS, které poskytují řadu odpovědí na otázky, které zákonný rámec PřesZ neřeší. Jde o konkrétní a praktické dotazy, zda ten či onen liberační důvod může (a nemusí) uspět. Práce se bude v této kapitole věnovat těm nejpodstatnějším.

Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/3404-pokuta-pro-distributora-aroma-svicek-urad-poprve-poskytl-slevu-za-compliance-program.html>

⁷³ V souladu s ust. § 2 odst. 4 SpŘ.

Podmínky pro liberaci jsou dosti striktní a vycházejí z výjimečnosti onoho institutu. Avšak – na druhou stranu – vynaložení nutné péče, jak ji předpokládá zákon a dovozuje judikatura, je nutné posuzovat objektivně, a především by měla být požadována taková opatření, jež jsou prakticky splnitelná.

V následujících dvou subkapitolách budou uvedeny liberační důvody, které Nejvyšší správní soud zamítl, anebo které byly naopak úspěšné a právnická osoba se díky nim zprostita přestupkové odpovědnosti. Jedná se o objektivní skutečnosti, jež NSS buď akceptuje nebo nikoliv.

3.4.1. Zamítnuté liberační důvody

Stojí za připomenutí, že ust. § 21 odst. 2 PřesZ stanoví okruh případů, kdy liberace nepřichází v úvahu. Je tomu tak, jestliže ze strany obviněného z přestupku nebyla vykonávána povinná či potřebná kontrola nad fyzickou osobou, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, a rovněž nebyla-li z jeho strany učiněna nezbytná opatření k zamezení či odvrácení přestupku.⁷⁴

Co se týká často namítaných skutečností, které NSS neuznal za liberační důvod, jde typicky o finanční dopady preventivních opatření, resp. o ekonomickou náročnost. Zprostit se nelze ani tvrzením, že právnická osoba má ekonomické problémy či špatnou finanční situaci. Z rozsudku NSS vyplývá, že: *„Nepostačí poukaz provozovatele na to, že tato technicky možná opatření po něm nebylo možno spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění nebylo ekonomické.“*⁷⁵

Dále se právnická osoba nemůže zproštění odpovědnosti za přestupek dovolávat s odkazem na zákonné povinnosti svých zaměstnanců.⁷⁶ Zde se vychází především z toho, že za právní i protiprávní jednání zaměstnanců odpovídá právnická osoba tak, jako by jej činila sama. Dopustí-li se tak zaměstnanci porušení

⁷⁴ Mates, P. Liberace v odpovědnosti za přestupky. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. vydání 2020, s. 163.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2016, sp. zn. 1 As 254/2016-39.

povinnosti, dopadají následky ve smyslu objektivní odpovědnosti právě na právnickou osobu samotnou. Liberace by zde však přicházela v úvahu tehdy, jestliže by se zaměstnanec – přes veškerá reálně možná opatření – zcela vymkl řídicím a kontrolním systémům, které byly včas a řádně nastaveny.⁷⁷

Podobnou skutečností je, že se odpovědnosti za správní delikt nelze zprostit odkazem na porušení povinnosti vlastními zaměstnanci, případně osobami, které právnická osoba při výkonu své činnosti používá.⁷⁸ Zde se může také jednat o problém, kdy společnost sice přijala compliance program, ten je však pouhou formální proklamací, aniž by právnická osoba dodržování pravidel reálně kontrolovala a jejich porušení sankcionovala (např. skrze nástroje, jež jí propůjčují pracovněprávní předpisy).⁷⁹ Jedná se o téma popisované v kapitole 3.3. této práce. Jestliže compliance program není funkčním systémem, kdy management společnosti na dodržování interních pravidel ze strany zaměstnanců průběžně dohlíží (a porušování sankcionuje), jde jen o formální proklamaci, která jako liberační důvod nemůže obstát.

Důvodem k liberaci není pak ani to, že zaměstnavatel (ve smyslu právnické osoby) své zaměstnance pravidelně proškoluje. Tuto námitku lze často nalézt v případě postihu provozovatele dálkové kamionové dopravy za to, že řidiči jakožto zaměstnanci nedodržují povinné přestávky. Došlo-li k porušení zákonem dané povinnosti, není ono školení dostatečným prostředkem k tomu, aby zabránilo porušení zákona.⁸⁰

V souvislosti s kamionovou dopravou, kde se přestupková řízení s právnickými osobami vedou často, stojí za zmínku ještě jeden pozoruhodný

⁷⁷ Mates, P., 2020, op. cit., s. 163.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.8.2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27.

⁷⁹ Ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupky | epravo.cz. *EPRAVO.CZ* [online]. [cit. 19.10. 2023]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/ke-zprosteni-odpovednosti-pravnicke-osoby-za-prestupky-115137.html#_ftn2

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.8.2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27.

judikát.⁸¹ Zde se právnická osoba dopustila přestupku tím, že zaměstnanec, řidič, nedodržel povinnou přestávku a právnická osoba měla jakožto zaměstnavatel uhradit pokutu 10.000, - Kč. Při podání kasační stížnosti k NSS právnická osoba uváděla, že s ohledem na spolupráci s kolegy ze SRN je jí známo, že na území SRN je v obdobných případech dopravci dána možnost se vyvinut. To je pro tento případ vzhledem ke všem skutečnostem aktuální, poněvadž právnická osoba se domnívá, že vynaložila veškeré úsilí, aby k porušování předmětných povinností ze strany zaměstnanců nedocházelo.⁸² Za tímto účelem byl doručen NSS příspěvek z německého odborného časopisu nazvaný: „*Lenkzeitverstöße und die Folgen für Fahrer und Halter*“ z května roku 1999 („*Překročení doby řízení a následky pro řidiče a držitele*“). Autorem německého článku je Hardt, K., policejní ředitel z Völklingenu ve spolkové zemi Sársko.⁸³ Co se týká onoho předloženého německého textu – NSS konstatuje, že text takového charakteru je třeba považovat pouze za vyjádření nezávislého názoru v tisku a jako takový nemůže tento názor soud zavazovat. To ani za předpokladu, že by byl vydán v ČR. Liberace úspěšná nebyla.

Důvody zproštění se odpovědnosti právnické osoby za přestupek nejsou ani skutečnosti, jež spočívají výlučně ve vnitřních poměrech právnické osoby. Rozsudek NSS uvádí: „[...] *to ostatně plně odpovídá koncepci liberačních důvodů, mezi něž nikdy nepatří skutečnosti spočívající výlučně ve vnitřních poměrech odpovědného subjektu.*“⁸⁴

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2008, sp. zn. 9 As 36/2007-95.

⁸² Jednalo se o vyvíjení úsilí v podobě placení školení a vzdělávacích programů zaměstnavatelem (právnickou osobou), aby zaměstnanci znali aktuálně platné právní předpisy.

⁸³ Tento argumentační pokus o obhajobu hodnotím jako velice zajímavý. Dopravce se snažil užít argumentum per analogiam z německého právního řádu, a to směrem k problematice, jež je v právním řádu českém velice stroze vymezena. NSS se jí, bohužel, nehodlal vůbec zabývat. Problém vidím především v rovině ekonomicko-podnikatelské. Proč má podnikatel (zaměstnavatel) platit svým zaměstnancům školení, kurzy a různá přezkoušení z právních předpisů, když je následně nedodrží, a navíc je nutné ještě uhradit sankci za přestupek, který byl spáchán právě zaměstnancem, aniž by zaměstnavatel k takovému protiprávnímu jednání dal svolení?

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, sp. zn. 6 A 109/2000-73.

Právnícká osoba se nemůže liberovat ani odkazem na smluvní ujednání nebo porušení povinnosti ze strany smluvního partnera,⁸⁵ stejně tak jako spolehnout se na dodavatele pro jeho dlouhé působení na trhu a jeho renomé.⁸⁶

Posledním bodem této subkapitoly je rozsudek Nejvyššího správního soudu, který upozorňuje na odbornost zaměstnavatele, resp. na to, aby si zaměstnavatel pohlídal všechny speciální nároky, které na něj mohou být v souvislosti s jeho oborem a kvalifikací kladeny. „*V každém případě stěžovatelka (právnícká osoba) není běžným zaměstnavatelem, ale je agenturou práce, která s cizinci běžně pracuje a na níž lze mít proto ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání vyšší nároky.*“⁸⁷ Právnícká osoba jakožto agentura práce dostala pokutu ve výši 70.000, - Kč za přestupek spočívající v tom, že umožnila výkon nelegální práce cizinci, a to za situace, v níž cizinec předložil zaměstnavateli padělaný doklad totožnosti. Ve své argumentaci právnícká osoba uvádí, že kontrolu pravosti dokladu na ní nebylo možné požadovat, protože dle ní je tato kontrola především povinností státu a jako soukromý subjekt nemůže kontrolovat doklady na stejné úrovni jako státní správa. NSS shrnuje takto: „*Podstatné je, že stěžovatelka (právnícká osoba) jistě mohla učinit více. [...] V rámci liberace dle § 21 odst. 1 PřesZ se nemůže bránit ani tím, že jí cizinec uvedl v omyl, resp., že cizinec paděláním dokladu spáchal trestný čin.*“

Uvedený rozsudek NSS se dotýká problematiky zmíněné v kapitole 3.2. této práce. Konkrétně jde o to, že zabránění porušení ex lege dané povinnosti právníckou osobou se posuzuje i s ohledem na to, o jakou právníckou osobu se jedná. V daném případě jde o agenturu práce, a ta musí být schopna zajistit vyšší nároky ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání. Provéřit dostupnou mobilní aplikací cizozemské doklady není, dle mého názoru, nic komplikovaného. Ostatně tak konstatoval v daném případě krajský soud i NSS a liberace úspěšná nebyla.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. 1 As 112/2010-52.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2019, sp. zn. 8 As 69/2018-55.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2021, sp. zn. 10 Ads 356/2021-25.

U všech výše namítaných skutečností se nepodařilo právníkům osobám zprostit přestupkové odpovědnosti. Lze tak generalizovat, že správní soudnictví, a především NSS, vlivem času dospělo k těmto stanoviskům a můžeme se z nich poučit v tom smyslu, že výše uváděné liberační důvody, resp. předkládaná argumentace nebude funkční a liberace na základě ní neproběhne.

3.4.2. Uznatelné liberační důvody

Na druhou stranu musí existovat argumentace, díky níž se právnícká osoba zproští odpovědnosti za přestupek. Příkladů, kdy ke zproštění došlo, nalézáme v praxi – s ohledem na to, že má jít o zcela výjimečný případ – opravdu málo.⁸⁸ Níže budou uvedeny případy, u nichž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že liberace je možná.

Liberačním důvodem může být např. dysfunkce ve fungování orgánů veřejné moci. Tento důvod bude úspěšným za předpokladu, jestliže se selhání správního orgánu podílí na vzniku protiprávního jednání či protiprávního stavu.⁸⁹ NSS ve svém rozsudku uvedl: „*Dysfunkce veřejné moci naopak může představovat liberační důvod v oblasti správně-právní odpovědnosti, pokud se podstatnou měrou podílela na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce.*“ Zde je důležitý související odkaz na čl. 1 odst. 1 Ústavy a z něho vyplývající požadavek právní jistoty. Osoba má totiž legitimní oprávnění očekávat, že správní rozhodnutí jsou v souladu se zákonem a že veškeré následné kroky správních orgánů odpovídají zákonným požadavkům.⁹⁰

Nejvyšší správní soud dále shledal liberačním důvodem takovou situaci, ve které došlo k porušení zákona v případě, kdy plnění jednoho právního požadavku vedlo k porušení jiného, aniž by existovala reálná možnost dodržet oba požadavky zároveň. Povinná osoba následně není schopna v souladu se zákonem dosáhnout

⁸⁸ Mates, P., 2020, op. cit., s. 165.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2013, sp. zn. 1 As 188/2012-30.

⁹⁰ Ke zproštění odpovědnosti právnícké osoby za přestupky | epravo.cz. *EPRAVO.CZ* [online]. [cit. 20.10. 2023]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/ke-zprosteni-odpovednosti-pravnicke-osoby-za-prestupky-115137.html#_ftn2

stanoveného stavu, a to ani při vynaložení maximálního úsilí.⁹¹ Liberace proběhla v důsledku rozpornosti právní úpravy, kdy právnická osoba nemohla vyhovět zákonu, aniž by zároveň neporušila jinou povinnost.

Třetím úspěšným liberačním důvodem, kdy se právnická osoba může zprostit odpovědnosti za přešůpek, je taková situace, ve které právnická osoba jakožto zaměstnavatel prokáže, že protiprávní činnost svému zaměstnanci nepřikazuje ani nepovoluje, přičemž současně činí veškerá opatření vedoucí k tomu, aby k dané činnosti contra legem nedošlo. Zde je vhodné uvést z odůvodnění NSS: „Závěr Nejvyššího správního soudu samozřejmě nevylučuje možnost liberace v případě objektivní odpovědnosti právnických osob, pokud je znákem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v přikázání nebo dovolení zákonem sankcionovaného jednání, pokud by takové jednání nebylo prokázáno.“⁹²

V jiném rozsudku NSS na podobné téma soud konstatuje, že odpovědnost právnických osob za správní delikty je založena na objektivním principu. To však neznámená, že není třeba prokázat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Pokud je součástí skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v přikázání nebo dovolení jednání, které je zákonem zakázáno (jako příklad můžeme uvést použití vozidla na pozemních komunikacích, které nesplňuje předepsané podmínky), je třeba takové jednání pro uznání odpovědnosti za správní delikt prokázat.⁹³ Lze tak shrnout, že se jedná o racionální přístup, který judikatura uplatňuje a právnické osoby mají možnost liberace za správní delikt, pokud součástí skutkové podstaty tohoto deliktu je přikázání nebo dovolení zákonem trestaného jednání, jestliže by ono jednání nebylo prokázáno.

Je třeba zmínit, že všeobecně uznávaným důvodem, pro který dochází ke zproštění odpovědnosti, je odkaz na vis maior, vyšší moc. Řadíme sem typicky

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2017, sp. zn. 6 As 18/2017-32.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2009, sp. zn. 9 As 92/2008-82.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, sp. zn. 4 As 28/2006-65.

přírodní síly či jiné faktory, jež není možno ovládat. Připojuji se však k názoru Pavla Matese, který v tomto směru uvádí, že zde vůbec nelze o vzniku odpovědnosti hovořit, a to proto, že k důsledku nedošlo jednáním, ale právě zásahem vyšší moci nebo událostí.⁹⁴

Hlavním záměrem liberace je zmírnit striktní objektivní odpovědnost, která má za úkol chránit klíčové veřejné statky a hodnoty, avšak v některých případech by mohla narušit princip spravedlnosti. Jak je patrné z výše uvedených případů, je přiznávána pouze zřídka, což může být vnímáno některými jako správné a jinými naopak. Lze se de facto setkat se třemi liberačními důvody, jež mohou být dle NSS uznatelné. Zproštění přestupkové odpovědnosti je možné, jestliže:

- se prokáže dysfunkce veřejné moci;
- plnění jednoho právního požadavku vedlo k porušení jiného, aniž by existovala reálná možnost dodržet oba požadavky zároveň;
- je znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v příkázání nebo dovolení zákonem sankcionovaného jednání, pokud by takové jednání nebylo prokázáno.

Budoucí vývoj institutu, který je zakotven v ust. § 21 PřesZ, je plně v rukou správních orgánů a soudů, na nichž stojí posouzení, zda jsou splněny podmínky pro zproštění přestupkové odpovědnosti v konkrétním případě. Zatím se nejeví, že by ve stávající judikatuře mělo dojít k zásadnímu průlomu.

⁹⁴ Mates, P., 2020, op. cit., s. 165.

4. JUDIKATURNÍ PRAXE

Poslední část práce se zaměří na judikaturní praxi v oblasti zproštění přestupkové odpovědnosti u právnických osob. Podstatou bude komparace dvou dvojic rozsudků správních soudů, přičemž první dvojice je z období před nabytím účinnosti PřesZ a druhá dvojice je zcela aktuální, tedy s jistým časovým odstupem po nabytí účinnosti PřesZ.

V rámci této kapitoly se bude nutné zaměřit především na to, jestli existují rozdíly v odůvodněních soudů ohledně liberačních důvodů před a po nabytí účinnosti PřesZ. Rozsudky, jež budou níže uvedené, jsou vydány krajskými soudy, ale i NSS. Všechny jsou pravomocné, a proto je možno jich postavit naroveň a vzájemně porovnat.

I do nabytí účinnosti PřesZ dne 1. července 2017 samozřejmě institut zproštění přestupkové odpovědnosti právnických osob existoval. Tento institut byl však roztržštěn do různých správních předpisů, kdy každý předpis jej upravoval samostatně. Nepanovala tak ucelenost a sjednocení. Po nabytí účinnosti nového správního kodexu mají správní orgány a soudy prostor se systematicky odkazovat na ust. § 21 PřesZ a v tomto duchu se snažit svá rozhodnutí, resp. rozsudky ohledně liberačních důvodů více ustálit a sjednocovat.

A daří se to v judikaturní praxi?

4.1. Příklady z judikatury

I. Rozsudek NSS ze dne 22.3.2007, sp. zn. 4 As 28/2006-65

První popisovaný případ se dotýká rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně, které bylo vydáno dne 24.5.2005. Došlo zde k uložení pokuty právnické osobě ve výši 3.000, - Kč, a to za protiprávní jednání uvedené v § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Mělo se jednat o to, že právnická osoba jakožto provozovatel soupravy nákladního vozidla dovolila její

použití v provozu na pozemních komunikacích, ačkoliv nesplňovala podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, protože souprava přesahovala maximální povolenou délku vozidla.

Právnícká osoba s tímto nesouhlasila, a proto proti rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně podala odvolání, které bylo odvolacím orgánem (Krajský úřad Karlovarského kraje) zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Právnícká osoba tedy neměla jinou možnost než uvedené rozhodnutí napadnout správní žalobou u Krajského soudu v Plzni, poněvadž nesouhlasila se závěry správních orgánů. Ve správní žalobě připustila, že dotyčný řidič byl opravdu přistihnut s jejím vozidlem – a to naloženým tak, že souprava překračovala povolenou délku vozidla – namítala ovšem, že její odpovědnost jako osoby právnické by byla dána jedině v tom případě, kdyby svému řidiči (zaměstnanci) přikázala při výjezdu ze společnosti tuto jízdu s delším vozidlem, než umožňují platné právní předpisy. Podstatné však je, že nic takového nebylo zjištěno.

Krajský soud v Plzni poté svým rozsudkem (ze dne 31.1.2006) zrušil rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve svém odůvodnění rozhodnutí krajský soud uvedl, že ve věci bylo především potřebné prokázat, zda právnická osoba fakticky přikázala či dovolila jízdu nákladního vozidla v provozu na pozemní komunikaci. To znamená, že se soud k argumentaci právnické osoby přiklonil a uznal ji za vhodnou.

Proti rozsudku Krajského soudu v Plzni však podal Krajský úřad Karlovarského kraje kasační stížnost, kde bylo namítáno, že protiprávní jednání, ke kterému prokazatelně došlo, má být postihováno bez ohledu na zavinění.

Protože šlo o přestupkové řízení s právnickou osobou, vycházelo se čistě z objektivní odpovědnosti, tedy z odpovědnosti za protiprávní stav (odpovědnost za výsledek). Správní orgán I. stupně a také odvolací správní orgán nezkoumaly formu zavinění, ale hodnotily pouze, zda onen protiprávní stav nastal.

V odůvodnění rozsudku NSS najdeme namítnutí, kde právnická osoba uváděla, jako již v předchozích řízeních, že provozovatel vozidla nemá možnost kontrolovat vozidlo 24 hodin denně a konstatovala taktéž, že zaměstnanec odpovídá

za to, jak naloží náklad, a poukazovala i na to, že společnost zajišťuje každý rok pro své zaměstnance pravidelná školení a přezkoušení z právních předpisů.⁹⁵

NSS následně adekvátně tvrdí, že odpovědnost právnických osob za správní delikty je sice odpovědností objektivní, to ale neznamená, že se to obejde bez prokázání splnění legálních znaků skutkové podstaty správního deliktu. Avšak v posuzované věci nic takového učiněno nebylo a námitka právnické osoby, že nepřikázala ani nedovolila použití vozidla v provozu na pozemních komunikacích, zůstala po celou dobu nevyvrácena. NSS se proto ztotožnil s názorem Krajského soudu v Plzni, že napadené rozhodnutí odvolacího orgánu je nezákonné.

Nejvyšší správní soud dal tedy za pravdu právnické osobě, která se celou dobu snažila o uznání liberačního důvodu spočívajícího v tom, že je ve věci nutné prokázat, zda došlo k faktickému přikázání či dovolení jízdy nákladního vozidla v provozu na pozemní komunikaci. Protože k tomuto přikázání či dovolení nedošlo, není možné legitimně právnické osobě finanční trest uložit a sankcionovat ji. Problematické je, jak vyplývá z výše uvedeného, že správní orgány se s tímto názorem neztotožňovaly, argumentaci právnické osoby nebraly v potaz a bylo nutné se obrátit až na správní soudnictví.⁹⁶

Jinými slovy shrnuto: prokázaný protiprávní stav (výsledky kontrolního měření vozidla provedené Policií ČR) sám o sobě nezakládá přestupkovou odpovědnost pro právnickou osobu, neboť bez dalšího nebylo prokázáno, že právnická osoba použití takového vozidla přikázala nebo dovolila. Liberace byla úspěšná, neboť liberační důvod přímo koreluje s uznatelným liberačním důvodem, jak dovodila správně-soudní praxe a jak bylo popsáno v předchozích kapitolách.

⁹⁵ Právnická osoba preventivně a aktivně vyvíjela činnost, mající za cíl předejít páchání přestupkové činnosti. Pořádala pro zaměstnance školení z právních předpisů a přezkoušela je. Právnická osoba také deklarovala, že právě zaměstnanec odpovídal za to, jak naloží náklad – patrně byla tato odpovědnost (společně s dalšími odpovědnostmi u zaměstnance) ukotvena v pracovní smlouvě.

⁹⁶ Došlo zde i k procesnímu pochybení správních orgánů, což bylo soudem adekvátně zohledněno. Právní názor soudu považují za správný. Kvalitativní úskalí spočívá v tom, že soud nemá prostor se opřít ohledně liberace o generální ustanovení v účinném správním kodexu a rovněž se v daném období složitě čerpá z odborné literatury či komentářů.

II. Rozsudek NSS ze dne 14.8.2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27

Ve druhém případě jde taktéž o problematiku spojenou s provozem na pozemních komunikacích. Městský úřad Klatovy, odbor dopravy – dopravní úřad vydal rozhodnutí, ve kterém byla právnická osoba ve třech případech shledána vinnou ze spáchání správního deliktu dle § 42b odst. 1 písm. r) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Důvodem mělo být to, že ve dnech 25.5.2012, 3.7.2012 a 9.10.2012 při kontrolním vážení vozidel, tzv. návěsových souprav (provozovatelem byla dotčená právnická osoba), bylo zjištěno u přípojného vozidla překročení největší povolené hmotnosti trojnápravy a došlo tak k překročení limitních hodnot stanovených v § 15 odst. 1 písm. e) vyhlášky 341/2002 Sb.

Právnická osoba se závěry Městského úřadu nesouhlasila a podala odvolání ke Krajskému úřadu Plzeňského kraje. Ten však odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Právnická osoba se tak rozhodla proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje podat žalobu ke krajskému soudu. V žalobě namítala, že správní orgány nedostatečně zhodnotily předkládaný liberační důvod právnické osoby spočívající v tom, že řádně a pravidelně školí své řidiče (zaměstnance) a že časově významné školení bylo zaměřeno na dodržování povinností dle vyhlášky č. 341/2002 Sb., kdy byl důraz kladen na rozložení a zabezpečení nákladů. Právnická osoba se rovněž opírala o to, že školení byli právě ti řidiči, kteří řídili vozidla, jejichž přetížení je předmětem přestupkového řízení.

Krajský soud připustil, že prvostupňový správní orgán chybně předpokládal objektivní odpovědnost bez možnosti vyvinění se, nicméně tato chyba dle krajského soudu neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Věcným posouzením existence liberačních důvodů se totiž prvostupňový orgán zabýval a došel k závěru, že v daném případě se není možné své odpovědnosti zprostit. S tím se ztotožnil také krajský soud.

Pravidelné školení řidičů, také včetně proškolení a přezkoušení vztahující se na dodržování povinností dle vyhlášky č. 341/2002 Sb., označil krajský soud ve

shodě se správními orgány za samozřejmou povinnost provozovatele vozidel, a to nelze hodnotit jako „*vynaložení veškerého úsilí*“.

Právnícká osoba nebyla spokojena ani s argumentací krajského soudu a podala kasační stížnost k NSS.

NSS posoudil danou věc tak, že právnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno vyžadovat, aby porušení přestupkové odpovědnosti zabránila. NSS se přiklonil k názoru krajského soudu i správních orgánů, které konstatovaly, že pravidelné školení řidičů nelze hodnotit jako okolnost, která by zbavovala právníckou osobu odpovědnosti za správní delikt.⁹⁷

NSS taktéž konstatuje, že toto doložení splnění povinnosti tím, že byl řidič ze strany zaměstnavatele poučen a byl povinen dodržovat platné právní předpisy, nepostačuje ke zproštění odpovědnosti za správní delikt. Nelze se dle odůvodnění NSS zprostit odpovědnosti odkazem na porušení povinnosti vlastními zaměstnanci. Přípuštění tohoto navrhovaného liberačního důvodu by mohlo způsobit jeho následnou aplikaci ve velkém množství případů, a ztratilo by tak povahu výjimky z obecného pravidla. Účelem ustanovení, jež obsahuje liberační důvod, je zabránění sankce ve zcela výjimečných případech.⁹⁸

Právnícká osoba v kasační stížnosti argumentuje, že s ohledem na okolnosti podnikatelské činnosti a také na podmínky právního řádu ČR má za to, že tvrzené provádění školení řidičů lze hodnotit jako vyvinutí „*veškerého úsilí*“, které je možné požadovat, aby zabránila porušení právní povinnosti.

Kasační stížnost však byla NSS jako nedůvodná zamítnuta a přestupky pro právníckou osobu byly potvrzeny. Liberační důvody nebyly uznány.

⁹⁷ Argumentace správních orgánů jakožto i soudů je převážně v obecné rovině, avšak ve všech úrovních se shodují a působí navenek kompaktně.

⁹⁸ Obdobně se také vyjadřuje publikace: Prášková, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 196, kde se uvádí: „*Podmínky liberace jsou relativně přísné a vycházejí z výjimečnosti tohoto institutu.*“

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12.6.2023, sp. zn. 63 Ad 1/2023-27

V daném případě, který posuzoval Krajský soud v Českých Budějovicích, byla právníkem osobou společnost s ručením omezeným zabývající se výrobou ventilátorů. Státní úřad inspekce práce vydal rozhodnutí, v němž konstatoval, že se právníkem osoba dopustila přestupku tím, že v rozporu s § 4 odst. 2 zákona č. 309/2006 Sb., kterým se upravují požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích (a taktéž v rozporu s dalšími uváděnými normami v rozsudku), nezajistila dne 13.3.2020, aby soustruh typu SUI 50-1500, umístěný na pracovišti společnosti, byl používán v souladu s provozní dokumentací. Za spáchání tohoto přestupku byl žalobkyni uložen správní trest pokuty ve výši 48.000, - Kč.

V důsledku porušení výše popsané povinnosti došlo v provozu společnosti k závažnému úrazu zaměstnance, jenž prováděl povrchovou úpravu na soustruhu. Porušení povinnosti bylo nejdříve zkoumáno Oblastním inspektorátem práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu, následně Státní úřad inspekce práce rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

Ono rozhodnutí je dle právníkem osoby nesprávné, neboť bez dalšího vychází z premisy o bezbřehé objektivní odpovědnosti zaměstnavatele. Závěr je dle společnosti, jež podala žalobu ke krajskému soudu, také v rozporu s judikaturou NSS, který správním orgánům ukládá povinnost zabývat se tím, zda preventivní opatření přijatá zaměstnavatelem byla v daném případě dostačující, zda byla vyžadována a kontrolována. Povinností zaměstnavatele má být zavedení preventivních opatření, nikoliv zabránit tomu, aby se stal jakýkoli úraz, to totiž není v silách zaměstnavatele.

V popisovaném případě šlo o běžný pracovní postup a k němu byl zaměstnanec proškolen a byl především obeznámen s tím, že při této činnosti (práce na soustruhu) nemůže mít nasazené rukavice. Právníkem osoba k tomuto dodává, že pokud by zaměstnanec býval byl postupoval v souladu s bezpečnostními pokyny, s nimiž byl seznámen, úraz by se nestal. Jednalo se tak o exces zkušeného zaměstnance, který si byl svého pochybení vědom.

Právní názor soudu několikrát odkazuje na ust. § 21 PřesZ, a dokonce taktéž cituje z Důvodové zprávy k PřesZ a z komentáře Luboše Jemelky a Pavla Vetešníka, konkrétně: „[...] veškerým úsilím se rozumí úsilí maximálně možné, které je právnická osoba objektivně schopna vynaložit.“⁹⁹ Soud dále shrnuje, že právnická osoba je povinna učinit veškeré možné kroky a přijmout maximální možná opatření, aby ke spáchání přestupku v podobě nesprávného používání stroje nedošlo. Chráněným zájmem je bezpečnost zaměstnanců při práci. Soud rovněž konstatuje, že kdyby přijetí takových opatření bylo prokázáno, naplnily by se tím liberační důvody ve smyslu § 21 PřesZ.¹⁰⁰

Podstatné je doplnit, že poškozený zaměstnanec byl seznámen s návodem k používání, k obsluze a k případné údržbě soustruhu typu SUI 50-1500. Ve správním spisu je dále doložena fotodokumentace z výstražných tabulí umístěných přímo v daném provozu: „NEPOUŽÍVEJ RUKAVICE PRO MANIPULACI ZA CHODU STROJE“. Poškozený zaměstnanec uvedl, že byl v rámci BOZP proškolen a v den úrazu pracoval na soustruhu v rukavicích, ačkoli věděl, že se to nesmí, zapomněl si je sundat.

Krajský soud proto dospěl k názoru, že právnická osoba přijala veškerá opatření, aby zabránila přestupku. Soudu není zřejmé, jaké další preventivní kroky k zajištění používání soustruhu měla společnost učinit a ani Státní úřad inspekce práce žádné další varianty nenabízí.

Zproštění přestupkové odpovědnosti právnické osoby bylo úspěšné. Roli v tom hraje především to, že zaměstnancovo konání bylo zaměstnavatelem (právnickou osobou) explicitně zakázáno a jedná se tak o zaměstnancův exces, tedy právnická osoba ani nemůže být přestupkově odpovědna.

⁹⁹ Domnívám se, že zde soud nepřímou říká, že skutečně není možné každého zaměstnance permanentně kontrolovat a dohlížet na veškerou jeho činnost.

¹⁰⁰ Celkově je právní názor soudu k dané věci na velmi kvalitní úrovni a poměrně zevrubně popisuje podmínky liberace (a s tím související skutečnosti). Systematicky dochází v závěru k názoru, proč se rozhodl právnickou osobu zprostit přestupkové odpovědnosti. Je zde patrný rozdíl oproti starší uvedené judikatuře, a to právě s přihlédnutím k argumentaci ohledně institutu liberace.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.1.2021, sp. zn. 24 A 97/2021-41

V posledním uváděném případě, který byl posuzován Městským soudem v Praze, byla právnickou osobou společnost s ručením omezeným zabývající se zpracováváním elektroodpadu. Česká inspekce životního prostředí vydala dne 15.9.2020 rozhodnutí, v němž bylo uvedeno, že se právnická osoba dopustila přestupku dle § 125a odst. 1 písm. d) vodního zákona tím, že v roce 2019 a lednu 2020 ze své provozovny vypouštěla odpadní vody s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky kadmia do kanalizace pro veřejnou potřebu města Jihlavy, a to bez patřičného povolení vodoprávního úřadu. Společnosti proto byla uložena pokuta ve výši 250.000, - Kč. Odvolání bylo neúspěšné, pročež se právnická osoba rozhodla obrátit na soud.

Právnická osoba v žalobě uvádí, že dle § 21 odst. 1 PřesZ vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možné požadovat, aby přestupku zabránila. Provedla bez zbytečného odkladu interní šetření, zahájila jednání s vodárenskou společností, tedy provozovatelem kanalizace, dne 23.3.2020 podala žádost o povolení vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky a investovala nemalé finanční prostředky v řádu miliónů Kč s cílem zabezpečit nejvyšší ochranu životního prostředí. Společnost také jednala v dobré víře a s péčí řádného hospodáře.

Soud se k žalobě následně vyjadřuje tak, že odkazuje na ust. § 21 PřesZ a dodává, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je objektivní, nikoli však absolutní. Právnická osoba se může zprostit dle § 21 odst. 1 PřesZ, prokáže-li, že vynaložila veškeré rozumné úsilí směřující k zabránění přestupku. Smysl a účel této výjimky z odpovědnosti, dle soudu, spočívá v tom, aby nebyly trestány právnické osoby, jež svědomitě konají vše rozumně myslitelné k odvrácení přestupku, čímž

dochází ke zmírnění tvrdosti zákona. Soud rovněž podotýká, že se jedná o povinnost prevence, která předchází spáchání přestupku.¹⁰¹

Právnícká osoba v popisovaném případě neučinila dle § 21 odst. 1 PřesZ kroky předcházející přestupku, neboť rozpor se zákonem účinně řešila až v roce 2020 – tedy po spáchání přestupku v roce 2019 a lednu 2020.

Činnost právnícké osoby lze optikou soudu zhodnotit jako polehčující okolnost¹⁰² při určování druhu a výměry správního trestu. Samotná liberace však v daném případě možná není, protože patřičný zásah přišel až ex post.

4.2. Zhodnocení vývoje v judikатурní praxi

Předchozí kapitola se zaměřila především na to, zda existují rozdíly v odůvodněních soudů ohledně liberačních důvodů před a po nabytí účinnosti PřesZ. Jak již bylo v práci zmíněno, i do nabytí účinnosti PřesZ institut zproštění přestupkové odpovědnosti právníckých osob existoval, avšak tento institut byl roztržštěn do různých správních předpisů, kdy každý předpis jej upravoval samostatně, což způsobovalo, že napanovala ucelenost a sjednocení.

V rámci kapitoly 4.1. byly shrnuty dvě dvojice soudních rozhodnutí (jedna dvojice před nabytím účinnosti PřesZ a druhá po), kde předmětem byla shodně liberace právnícké osoby za přestupek. Podstatou bylo ukázat, jestli v rozhodovací praxi soudů v souvislosti s daným tématem a v souvislosti s akceptací nového správního kodexu došlo k jakémukoli vývoji či posunu.

Po nabytí účinnosti nového správního kodexu mají správní orgány a soudy prostor se systematicky odkazovat na ust. § 21 PřesZ a v tomto duchu se snažit svá

¹⁰¹ Jedná se, dle mého názoru, o věcné a jasné shrnutí právního názoru ze strany soudu. Ve vztahu k liberačním důvodům je několikrát odkázáno na ust. § 21 PřesZ, k čemuž soud dodává další myšlenky, se kterými se v zásadě ztotožňují a lze je zajisté považovat za rozumné a správné.

¹⁰² V souladu s ust. § 39 písm. c) PřesZ.

rozhodnutí, resp. rozsudky ohledně liberačních důvodů sjednocovat. Otázkou však zůstává: Daří se to?

Krátká odpověď zní: Ano. Dle mého názoru vycházejícího z analýzy veřejně publikované judikatury krajských soudů a NSS je viditelné, že správní soudnictví zaznamenalo pozitivní posun ohledně problematiky zproštění právnické osoby za přešůpek.

Když se podíváme blíže na výše uvedené rozsudky, lze na nich můj názor demonstrovat. Domnívám se, že po celou dobu fungování správního soudnictví, kdy se soudy liberačními důvody zabývaly a zabývají, se drží víceméně stejné názorové linie – tedy jaké liberační důvody jsou nepřípustné a jaké jsou naopak uznatelné (tato praxe byla popsána v kapitolách 3.4.1. a 3.4.2.). V tomto ohledu považují judikaturu v čase za konstantní.

Úskalí je v tom, že před nabytím účinnosti PřesZ soudy nemají možnost se odkazovat ve shodě na jediný právní předpis. Neexistuje jednotící správní kodex, a proto se u dílčích správních oborů (pozemní komunikace, životní prostředí, bezpečnost práce atd.) odkazují na rozdílné právní předpisy, které liberaci upravují. To se nemusí vždy jevit unifikovaně a jisté rozpory v tom vznikat mohou. Přesto všechno se však soudům podařilo držet předvídatelnou linii.

Ke zlomu dochází 1. července roku 2017, kdy nabyl účinnosti PřesZ, v němž je zproštění přestupkové odpovědnosti u právnických osob generálně zakotveno. Soudy se nyní mohou odkazovat u rozdílných správních oborů na stejné ustanovení z jednoho právního předpisu, a sice na § 21 PřesZ. K této problematice postupně přibývají i odborné komentáře, jež mohou soudům při tvorbě právního názoru pomoci – v jednom z výše uvedených rozsudků soud tak ostatně činil, což je velmi dobrý signál.

Vývoj se tedy posunul v tom smyslu, že hlavní ideová linie soudů ohledně ne/přípustnosti liberačních důvodů zůstává po celou zachována, avšak argumentace se významně zlepšila, soudy mají nyní prostor se sjednoceně odkazovat na totožné

zákonné ustanovení a mají rovněž prostor čerpat z odborných komentářů při utváření svých právních názorů. Nezbyvá než vývoj hodnotit pozitivně.

V každém případě lze de lege ferenda navrhnout, a to ve shodě s Tomášem Grygarem, aby byl zpřesněn liberační důvod a zejména aby bylo alespoň naznačeno, že požadavky na liberaci právnické osoby v přestupkovém řízení by měly být přiměřené a ekonomicky rozumné. S ohledem na rozmanitou škálu právnických osob, včetně spolků, obchodních korporací, politických stran a právnických osob veřejného práva, se také může položit otázka, zda by měla být koncepce týkající se přestupkové odpovědnosti – a zejména liberační důvody – stejné pro všechny právnické osoby.¹⁰³

Závěrem zbývá konstatovat, že PřesZ je ve svém ust. § 21 odst. 1 poměrně strohý. K možnosti liberace odpovědnosti právnické osoby za přestupek toho zákonem není stanoveno mnoho. Většina standardů je tak odvozena ze správní činnosti a judikaturní praxe. Lze nalézt celou řadu rozsudků, které se zproštěním přestupkové odpovědnosti právnické osoby již v minulosti zabývaly. Právě takové rozsudky mohou zodpovědět spoustu otázek. Diskutovatelnou záležitostí je, zda právě toto je správný přístup v kontinentálním systému práva, aby soudy takto aktivně dotvářely právní rámec.

Aby se situace v budoucnu ještě více stabilizovala, chtělo by to pregnantnější vyjádření zákonodárců směrem k přestupkové odpovědnosti právnických osob a k liberačním důvodům samotným. Mělo by být snahou legislativců a veřejné moci, aby nedocházelo ke spekulacím a mezerám v právních předpisech.

¹⁰³ Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek | advokatnidenik.cz [online]. [cit. 25.10. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/12/28/zprosteni-odpovednosti-pravnicke-osoby-za-prestupek/>

Závěr

Tvorba nového přestupkového zákona přinesla spoustu změn, ale také úskalí, se kterými se nyní správní praxe musí potýkat. Od 1. července roku 2017 je v účinnosti právní předpis, jež sjednocuje správní delikty do jednoho „*kodexu*“. Zákon zavádí široký pojem „*přestupek*“ pro správní delikty, vedle kterých jsou rozeznávány ještě delikty disciplinární a správní pořádkové delikty. Kromě hmotněprávní úpravy zákon determinuje rovněž procesní stránku věci, tedy řízení o přestupcích.

V rámci zmíněného předpisu můžeme nalézt i úpravu přestupkové odpovědnosti právnických osob. Je zde vymezena poměrně stroze, a to pouze ve dvou ustanoveních, a sice v §§ 20 a 21 PřesZ. Adresát právní normy tak nemá šanci najít odpovědi na všechny potencionální otázky.

Právnická osoba je subjekt práva, jenž vzniká uměle, hovoříme o něm jako o umělém konstruktu. Vzniká na základě tzv. teorie fikce. Podstatné jsou vždy na jedné straně osoby fyzické, které se rozhodnou právnickou osobu založit, a na straně druhé veřejná moc, jež registraci subjektu schvaluje (tzv. registrační princip).

Za právnickou osobu jednájí výhradně osoby fyzické, ona sama není způsobilá právně jednat a projevovat vlastní vůli. Právnickou osobu zavazují jednání fyzických osob, jež jsou k tomu zákonem určené. Z logiky věci pak vyplývá, že pokud mají právnickou osobu zavazovat jednání fyzických osob, která jsou právnické osobě „*k dobru*“, poté per analogiam je nutné právnické osobě přičítat i jednání protiprávní. Tento institut nazýváme jako „*přičitatelnost*“ a je využíván právě přestupkovým zákonem.

Důležitým bodem je, že právnická osoba může být za přestupek zavázána pouze derivativně, odvozeně. Za právnickou osobu totiž pokaždé jednájí konkrétní fyzické osoby a toto jejich jednání je nutno právnické osobě přičíst.

Zajímavým tématem je zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Této problematice je v PřesZ věnováno ust. § 21. Adresát právní normy zde najde následující determinaci: „*Právnická osoba za přestupek neodpovídá,*

jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“ Bohužel výše uvedené ustanovení přináší spoustu otázek, na které není jednoduché odpovědět. Ústředními otázkami jsou: Co je to „*veškeré úsilí*“? Existuje jeho legální definice? A jak ho lze prokázat?

V zákoně odpovědi nalézt nelze, je třeba si pomoci judikaturní praxí. Jedná se především o rozsudky NSS, které se liberací přestupkové odpovědnosti právnických osob již mnohokrát zabývaly. Na základě platné judikatury lze dovodit objektivní skutečnosti (argumenty), které když jsou právnickými osobami konstatovány, soud liberaci zamítne. Uvést je možno: špatná finanční situace podniku spojená s ekonomickými problémy, chyby obchodních partnerů, platební neschopnost či problémy s dodávkami zboží; interní organizační záležitosti odpovědné osoby (např. dovolená odpovědného pracovníka); nedostatek úředního povolení; pouhé formální nastavení interních předpisů; malá velikost podniku nebo provozovny a z toho plynoucí nedostatek finančních či materiálních možností daného podnikatele nebo okolnost, že daným jednáním újma nevznikla.

Ze správní a judikaturní praxe také dovozujeme, že za *ex lege* vyžadované „*vynaložení veškerého úsilí*“ je možno označit soubor takových opatření, která mají především za cíl preventivně zabraňovat porušení (či neplnění) právní normou uložených povinností. Po právnické osobě lze kupříkladu vyžadovat: pravidelná školení a kontrolu zaměstnanců; vypracování vhodných interních předpisů; zvolení vhodné vnitřní struktury a dělby odpovědnosti nebo provádění pravidelných kontrol.

Za předpokladu, kdy dojde ke splnění výše uvedených předpokladů, je možno nárokovat zproštění přestupkové odpovědnosti právnické osoby. Nelze však zapomenout na to, že je nutné preventivně činit ta opatření, jež povedou k zamezení protiprávní činnosti (typicky u zaměstnanců právnické osoby) a tato opatření budou později, na vyžádání správního orgánu či soudu, doložitelná a prokazatelná. Uznatelnými liberačními důvody jsou v souladu s rozsudky NSS například: prokázání dysfunkce veřejné moci; plnění jednoho právního požadavku, které vedlo k porušení jiného, aniž by existovala reálná možnost dodržet oba požadavky zároveň; znakem skutkové podstaty je objektivní stránka deliktu spočívající v

příkázání nebo dovolení zákonem sankcionovaného jednání, avšak takové jednání nebylo prokázáno.

Pokud jde o vývoj judikaturní praxe u tématu liberace odpovědnosti právnické osoby za přešupek, je možno jej hodnotit pozitivně. Zatímco před nabytím účinnosti PřesZ soudy neměly možnost se unifikovaně odkazovat na jediný právní předpis napříč dílčími správními obory (pozemní komunikace, životní prostředí, bezpečnost práce aj.), nový správní kodex jim to od 1. července 2017 umožňuje. Důležité je podotknout, že soudy tak také konají a odkazují se ve shodě na ust. § 21 PřesZ napříč všemi správními obory. K utváření právních názorů soudů napomáhají rovněž odborné komentáře, jež jsou v rozsudcích citovány.

Autor práce má za to, že vývoj judikatury se posunul v tom smyslu, že hlavní ideová linie soudů ohledně ne/přípustnosti liberačních důvodů zůstává po celou zachována, avšak argumentace se významně zlepšila. Soudy mají nyní prostor se sjednoceně odkazovat na totožné zákonné ustanovení a mají rovněž prostor čerpat z odborných komentářů při utváření svých právních názorů.

Problémem zůstává, že PřesZ je ve svém ust. § 21 odst. 1 strohý a k možnosti liberace odpovědnosti právnické osoby za přešupek toho zákonem není stanoveno mnoho. Většina standardů je derivována ze správní činnosti, a především z judikaturní praxe. Lze nalézt celou řadu rozsudků, které se zproštěním přestupkové odpovědnosti právnické osoby již v minulosti zabývaly. Právě takové rozsudky mohou zodpovědět spoustu otázek. Diskutovatelnou záležitostí je, zda právě toto je správný přístup v kontinentálním systému práva, aby soudy takto aktivně dotvářely právní rámeček.

Autor by závěrem doporučil, na základě detailního studia veškeré materie, aby došlo ke zpřesnění liberačního důvodu (lze vyřešit i přidáním demonstrativního výčtu uznatelných liberačních důvodů do PřesZ) a zejména aby bylo alespoň v základu determinováno, že požadavky na liberaci právnické osoby v přestupkovém řízení by měly být přiměřené a ekonomicky rozumné.

Použité zdroje

LITERATURA

- 1) Beran, K., Čech, P., Dvořák, B., Elischer, D., Hrádek, K., Janeček, V., Kühn, Z., Novotná Krtoušová, L., Ondřejek, P. Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekodifikaci českého soukromého práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 296 s.
- 2) Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s.
- 3) Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. Správní právo procesní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 510 s.
- 4) Gerloch, A. Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 336 s.
- 5) Grygar, T. Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Bulletin advokacie. Vydání 11/2019, s. 47-50.
- 6) Grygar, T. Specifika řízení o přestupku právnické osoby. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 168 s.
- 7) Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1056 s.
- 8) Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 272 s.
- 9) Mates, P. Liberace v odpovědnosti za přestupky. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. Vydání 2020, s. 159-165.
- 10) Novotný, F. a kol. Trestní právo hmotné. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 374 s.
- 11) Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. Praha: Leges, 2017, 776 s.
- 12) Pokorná J., Holejšovský, J., Lasák, Pekárek, M. a kolektiv. Obchodní společnosti a družstva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 448 s.
- 13) Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, 448 s.
- 14) Prášková, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, 574 s.

- 15) Savigny, F. C. System des heutigen Römischen Rechts. Band II. Berlin: Veit, 1840, 662 s.
- 16) Svatoš, R. Odpovědnost právnických osob za trestné činy vs. za přestupky. Bezpečnostní teorie a praxe, přehledový článek. Vydání 3/2019, s. 27-39.
- 17) Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník: Komentář. I. svazek. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1700 s.

INTERNETOVÉ ZDROJE

- 1) Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 07.03.2023]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- 2) Compliance programy - Accace Česká republika. *Accace Česká republika* [online]. [cit. 10.09. 2023]. Dostupné z: <https://accace.cz/poradenstvi/pravo/compliance-programy/>
- 3) Ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupky | epravo.cz. *EPRAVO.CZ* [online]. [cit. 20.10. 2023]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/ke-zprosteni-odpovednosti-pravnicke-osoby-za-prestupky-115137.html#_ftn2
- 4) PS PČR. *Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Materiál – důvodová zpráva.* publikováno 15. 7. 2015, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>
- 5) *Soustava státního zastupitelství* [online]. [cit. 10.09.2023]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Methodika-NSZ-k-§-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>
- 6) Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Tiskové zprávy z oblasti hospodářské soutěže | Pokuta pro distributora aroma svíček, Úřad poprvé poskytl slevu za compliance program. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Úvodní stránka [online]. [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska->

soutez/3404-pokuta-pro-distributora-aroma-svicek-urad-poprve-poskytl-slevu-za-compliance-program.html

- 7) Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Zohlednění compliance programu. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Úvodní stránka*[online]. [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/zakazane-dohody/zohledneni-compliance-programu.html>
- 8) Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešupek | *advokatnidenik.cz* [online]. [cit. 25.10. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/12/28/zprosteni-odpovednosti-pravnicke-osoby-za-prestupek/>

PRÁVNÍ PŘEDPISY

- 1) Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Zákon č. 90/2012 Sb., zákon o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupeky a řízení o nich.
- 10) Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přešupcích.

JUDIKATURA

Ústavní soud ČR:

- 1) Usnesení ÚS ze dne 29.1.2003, sp. zn. IV. ÚS 613/02.
- 2) Nález ÚS ze dne 29.5.2003, sp. zn. IV. ÚS 699/02.

Nejvyšší správní soud ČR:

- 1) Rozsudek NSS ze dne 16.2.2005, sp. zn. 6 A 109/2000-73.
- 2) Rozsudek NSS ze dne 22.3.2007, sp. zn. 4 As 28/2006-65.
- 3) Rozsudek NSS ze dne 29.5.2007, sp. zn. 1 As 38/2006-81.
- 4) Rozsudek NSS ze dne 24.1.2008, sp. zn. 9 As 36/2007-95.
- 5) Rozsudek NSS ze dne 10.7.2008, sp. zn. As 51/2008-72.
- 6) Rozsudek NSS ze dne 16.7.2009, sp. zn. 9 As 92/2008-82.
- 7) Rozsudek NSS ze dne 9.2.2011, sp. zn. 1 As 112/2010-52.
- 8) Rozsudek NSS ze dne 18.4.2013, sp. zn. 1 As 188/2012-30.
- 9) Rozsudek NSS ze dne 19.9.2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33.
- 10) Rozsudek NSS ze dne 31.7.2015, sp. zn. 1 As 159/2015-27.
- 11) Rozsudek NSS ze dne 14.8.2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27.
- 12) Rozsudek NSS ze dne 26.10.2016, sp. zn. 1 As 254/2016-39.
- 13) Rozsudek NSS ze dne 8.3.2017, sp. zn. 6 As 18/2017-32.
- 14) Rozsudek NSS ze dne 14.2.2019, sp. zn. 8 As 69/2018-55.
- 15) Rozsudek NSS ze dne 15.10.2021, sp. zn. 10 Ads 356/2021-25.

Ostatní:

- 1) Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13.1.2017, sp. zn. 10 T 6/2016.
- 2) Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9.3.2017, sp. zn. 6 To 7/2017.
- 3) Rozsudek KS v Brně ze dne 22.12.2020, sp. zn. 62 A 17/2012-101.
- 4) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.1.2021, sp. zn. 24 A 97/2021-41.
- 5) Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 21.9. 2022, sp. zn. 7 T 11/2015.
- 6) Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 12.6.2023, sp. zn. 63 Ad 1/2023-27.

Abstract and Key Words

Title: Liberation of Liability of an Artificial Person for an Administrative Infraction.

Abstract: From July 1, 2017, the administrative infraction liability of artificial persons is governed by new provisions following the entry into force of Act No. 250/2016 Coll., on Responsibility for the Administrative Infraction and the Procedure on it. Unfortunately, the originally correct idea of the legislators lacks subsequent precise implementation: there are a number of shortcomings in the legislation which cause problems in practice. Vague provisions in connection with the administrative infraction liability of artificial persons make it necessary to catch up with the legal framework through judicial activity. The question is whether the continental legal system is designed to solve such issue in the first place.

Key words: liability of an artificial person – theory of fiction of an artificial person – administrative law – acquittal of an artificial person for an administrative infraction – grounds for liberation