

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Změny v oblasti správně-delikt ní odpovědnosti
právníckých osob v souvislosti s reformou správního
trestání**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Filip BRANKOV**
Osobní číslo: **R17M0024P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Změny v oblasti správně-delikttní odpovědnosti právnických osob
v souvislosti s reformou správního trestání**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Odpovědnost právnických osob za správní delikty před datem 1. 7. 2017
2. Rekodifikace přestupkového práva v roce 2017
3. Analýza změn v právní úpravě přestupkové odpovědnosti právnických osob
4. Zhodnocení změn v právní úpravě přestupkové odpovědnosti právnických osob

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

Seznam doporučené literatury:

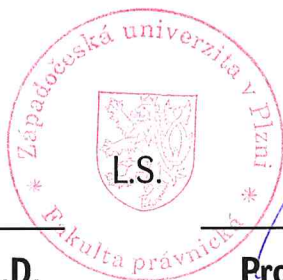
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo: obecná část. 2. vydání. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.
- MATES, Pavel. Základy správního práva trestního: komentář. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-680-7.
- TICHÝ, Luboš a Jiří HRÁDEK. Deliktní právo: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-625-8.
- JELÍNEK, Jiří. Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-351-3.
- JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.
- JEMELKA, Luboš. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5.

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

Datum zadání diplomové práce: **24. června 2021**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



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



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací na téma Změny v oblasti správně-delikttní odpovědnosti právnických osob v souvislosti s reformou správního trestání vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Plzni dne 29. 8. 2023

Filip Brankov

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval panu JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D., za cenné rady a připomínky, které mi poskytl při zpracování této diplomové práce.

OBSAH

1. ÚVOD	1
2. VYMEZENÍ POJMŮ	3
2.1. PRÁVNICKÁ OSOBA	3
2.1.1. Teorie pojetí právnické osoby.....	3
2.1.2. Současné pojetí právnické osoby	4
2.1.3. Pojmové znaky.....	5
2.1.4. Deliktní způsobilost	5
2.2. KONCEPCE DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSOB.....	5
2.3. SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ	6
3. HISTORICKÝ VÝVOJ SPRÁVNĚ-DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSOB	8
3.1. OBDOBÍ HABSBUŘSKÉ MONARCHIE.....	8
3.2. OBDOBÍ PO ROCE 1918	9
3.3. OBDOBÍ TOTALITNÍHO KOMUNISTICKÉHO REŽIMU	10
3.4. OBDOBÍ PO ROCE 1989	11
3.5. SITUACE PŘED PŘIJETÍM PŘESTUPKOVÉHO ZÁKONA.....	12
4. SPRÁVNĚ-DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB PŘED REFORMOU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	13
4.1. ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB ZA SPRÁVNÍ DELIKTY	14
4.2. POJETÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH ZA SPRÁVNÍ DELIKTY	15
4.2.1. Objektivní stránka správního deliktu - jednání právnické osoby.....	15
4.2.2. Subjekt správního deliktu - deliktní způsobilost.....	16
4.2.3. Subjektivní stránka správního deliktu - zavinění.....	17
5. SPRÁVNĚ-DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB VE SVĚTLE REFORMY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	18
5.1. PŘIJETÍ PŘESTUPKOVÉHO ZÁKONA A SOUVISEJÍCÍ ZMĚNY PRÁVNÍHO ŘÁDU	18
5.2. KONCEPCE PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSOB.....	19
5.2.1. Neodvozená objektivní odpovědnost s možností liberace	19
5.2.2. Presumovaná subjektivní odpovědnost s možností liberace.....	20

5.2.3.	Odpovědnost odvozená od zaviněného jednání fyzické osoby	20
5.2.4.	Pojetí odpovědnosti pro účely přestupkového zákona	21
5.3.	PRÁVNICKÁ OSOBA JAKO PACHATEL PŘESTUPKU	21
5.3.1.	Podmínky odpovědnosti právnické osoby	21
5.3.2.	Právnická osoba jako spolupachatel	24
5.3.3.	Právnická osoba jako nepřímý pachatel	24
5.3.4.	Odpovědnost právnické osoby za přestupek v situaci, kdy není zjištěna jednající fyzická osoba	25
5.3.5.	Souběžná odpovědnost fyzické a právnické osoby	25
5.3.6.	Specifické případy odpovědnosti právnické osoby	26
5.4.	ZPROŠTĚNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKOU OSOBOU	26
5.5.	ODPOVĚDNOST PRÁVNÍHO NÁSTUPCE PRÁVNICKÉ OSOBY	27
5.6.	ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÉ OSOBY	28
6.	ANALÝZA ZMĚN SPRÁVNĚ-DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSOB VE VYBRANÝCH ZVLÁŠTNÍCH ZÁKONECH	29
6.1.	ZVLÁŠTNÍ ZÁKONY STĚŽEJNÍ PRO ANALÝZU ZMĚN	30
6.1.1.	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	30
6.1.2.	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) 34	
6.1.3.	Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)	38
6.2.	DALŠÍ ZVLÁŠTNÍ ZÁKONY OBSAHUJÍCÍ NĚKTERÉ ZMĚNY	42
6.2.1.	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) - spolupachatelství	42
6.2.2.	Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech) - zvláštní liberační důvod	43
6.2.3.	Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti - nevhodná konstrukce absolutní objektivní odpovědnosti	45
6.2.4.	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) – souběh odpovědnosti právnických a fyzických osob	46
7.	UCELENÉ SHRUTÍ ZMĚN V OBLASTI SPRÁVNĚ-DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSOB V SOUVISLOSTI S REFORMOU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	48

7.1.	ZMĚNY ZVLÁŠTNÍCH ZÁKONŮ PODLE JEJICH ROZSAHU	48
7.1.1.	Zvláštní zákony řídící se v plném rozsahu obecnou právní úpravou podle přestupkového zákony.....	49
7.1.2.	Zvláštní zákony řídící se v převážně obecnou právní úpravou podle přestupkového zákona.....	50
7.1.3.	Zvláštní zákony zachovávající vyšší míru individuálnosti právní úpravy	51
8.	ZHODNOCENÍ ZMĚN SPRÁVNĚ-DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSOB V SOUVISLOSTI S REFORMOU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ.....	53
8.1.	PŘÍNOSY REFORMY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	53
8.2.	PROBLEMATICKÉ ASPEKTY REFORMY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	54
8.2.1.	Rozpor v terminologii současné koncepce odpovědnosti právnických osob za přestupek.....	54
8.2.2.	Problematika přechodu odpovědnosti na právního nástupce	55
9.	ZÁVĚR	58
10.	SUMMARY..... CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.	
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	60

1. Úvod

Správní trestání právnických osob je podstatnou součástí veřejné správy. S ohledem na vysoký význam právnických osob v současné společnosti je nezbytné jejich činnost regulovat prostřednictvím zákonů a dalších právních předpisů. K této regulativní činnosti nedílně patří i možnost správních orgánů vynucovat plnění právních povinností a sankcionování jejich porušení. Prostřednictvím správního trestání tak veřejná správa zajišťuje své řádné fungování a ochranu právem chráněných hodnot a veřejných zájmů.¹

Se správním trestáním je nutně spjat také institut správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob. Jedná se o problematiku poměrně komplikovanou, a to již ze samotné podstaty právnických osob. Právnická osoba je organizovanou entitou založenou na právní fikci, které zákon přiznává právní osobnost, práva a povinnosti, nikoliv však schopnost samostatně jednat. Z povahy těchto subjektů tak vyplývá celá řada otázek týkajících se specifické povahy jejich delikt ní odpovědnosti. Jako příklad lze uvést otázku přičitatelnosti jednání za právnickou osobu, problematiku kolektivní viny nebo možnosti zproštění se odpovědnosti.

Právní úprava správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob se na našem území vyvíjela zejména od přelomu 19. a 20. století.² Jednalo se o úpravu roztříštěnou do mnoha zvláštních zákonů, přičemž významným problémem tohoto právního stavu byla zejména absence obecné úpravy předmětné odpovědnosti a jejích dílčích prvků. S uvedeným stavem se pojily nežádoucí jevy v podobě odlišností, spočívajících v samotném pojetí této odpovědnosti, a rovněž chybějících jednotlivých institutů. Sjednocení této oblasti zavedením komplexní obecné úpravy a její současnou podobu přinesl až zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinný od 1. července 2017, který mimo jiné zavádí odpovědnost právnických osob za přestupky (dříve odpovědnost za správní delikty právnických osob).

¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, s. 6.

K dosažení cíle této práce, kterým je analýza změn v oblasti správně-delikttní odpovědnosti právnických osob v souvislosti s reformou správního trestání a poskytnutí uceleného obrazu těchto změn, je nejprve nutné vymezit některé stěžejní pojmy předmětné problematiky. Tomuto tématu je věnována úvodní část práce.

K bližšímu pochopení současného pojetí správně-delikttní odpovědnosti právnických osob a s tím souvisejících institutů je rovněž důležité krátce čtenářům přiblížit vývoj právní úpravy této oblasti. Historickým exkurzem se tedy zabývá kapitola číslo tři.

Samotným jádrem práce je analýza změn v oblasti správně-delikttní odpovědnosti právnických osob v souvislosti s reformou správního trestání. Tento cíl je v práci naplněn ve dvou fázích. První fáze je obsažena v kapitolách číslo čtyři a pět. Druhá fáze pak v kapitole šesté.

Kapitola čtvrtá se obecně věnuje správně-delikttní odpovědnosti právnických osob před přijetím přestupkového zákona.

Kapitola pátá popisuje volbu koncepce odpovědnosti za přestupky pro účely přestupkového zákona a jeho samotné přijetí. Dále pak podrobně popisuje obecnou právní úpravu odpovědnosti právnických osob za přestupky a její jednotlivé instituty.

Kapitola šestá je věnována srovnání pojetí správně-delikttní odpovědnosti právnických osob, jejích individuálních prvků a dalších specifík ve vybraných zvláštních zákonech, a to v období před reformou správního trestání a v období následujícím.

Poskytnutí v rámci možností maximálně uceleného obrazu o změnách správně-delikttní odpovědnosti právnických osob napříč právním řádem je věnována kapitola sedmá.

Poslední část práce je pak dedikována zhodnocení změn popsaných v předešlých kapitolách. Smyslem této části je v širším měřítku zhodnotit, jaké změny rekonstrukce správního trestání pro oblast správně-delikttní odpovědnosti právnických osob přinesla a jako součást hodnocení i poukázat na některé problematické aspekty současné právní úpravy.

2. Vymezení pojmů

Smyslem této práce je vymežit a poskytnout přehledu o právní úpravě správně-deliktní odpovědnosti právnických osob a analýza jejich změn v souvislosti s reformou správního trestání. K naplnění uvedeného cíle považuji v první řadě za nezbytné definovat některé stěžejní pojmy předmětné problematiky.

2.1. Právnická osoba

Legální definice pojmu právnické osoby není stanovena předpisy správního práva, dokonce ani předpisy práva trestního, pro které je jinak typické, že tvoří ucelený komplex právních norem. Pro vymezení tohoto pojmu je tudíž nutné vycházet z norem soukromého práva, zejména práva občanského, obchodního a právní teorie.

2.1.1. Teorie pojetí právnické osoby

Pro bližší pochopení právní úpravy právnických osob je na tomto místě pojednáno o základních teoriích, které byly východiskem pro formování jejich současného pojetí a právní úpravy. Vývoj koncepce právnických osob v 19. a 20. století byl determinován zejména dvěma hlavními teoriemi.³

a. Teorie fikce

První a historicky starší z těchto dvou teorií zabývající se povahou právnických osob je teorie fikce. Jedná se o konstrukt, jehož autorem je Friedrich Carl von Savigny, který jeho základy položil ve svém díle *Systém současného římského práva* (II. díl) z roku 1840.⁴

Teorie fikce je založena na přesvědčení, že jediným skutečně existujícím typem osoby v právním smyslu jsou osoby fyzické. Právnické osoby jsou proti tomu považovány za umělé subjekty nemající základ ve společenské realitě, které samy o sobě nemají vlastní vůli a nejsou způsobilé k právním jednáním. Tvorba

³ LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, s. 108

⁴ DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BANYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-27]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

a pojetí právnických osob jsou pak uskutečňovány prostřednictvím práva a jejich jednání je založeno na principu zastoupení. Podstatou zastoupení je fikce, podle které je jednání fyzických osob uměle považováno za jednání osob právnických.⁵

b. Teorie reality

Druhou z teorií podílejících se na současném pojetí právnických osob je teorie reality. K jejímu vzniku došlo ve druhé polovině 19. století a jejím nejvýznamnějším představitelem byl Otto von Gierke.⁶

Teorie reality považuje právnické osoby za reálně existující samostatné organizační útvary, přičemž jejich uskutečňování není realizováno prostřednictvím práva. Podle této koncepce právo pouze právně relevantně bere na vědomí něco, co již existuje, disponuje vlastní samostatnou vůlí a zároveň způsobilostí projevovat tuto vůli navenek.⁷

2.1.2. Současné pojetí právnické osoby

Aktuální pojetí právnických osob je vyjádřeno v ustanovení § 20 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), které právnickou osobu definuje jako „*organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná.*“

Z tohoto vymezení je patrné, že občanský zákoník kombinuje teorii fikce a teorii reality. Na jedné straně stanoví, že právnická osoba je organizovaným útvarem, jehož právní osobnost je zákonem předem předvídána, což odpovídá koncepci právnické osoby podle teorie fikce. Na straně druhé je ovšem vyjádřena varianta, kdy zákon právní osobnost nezakládá, ale pouze dodatečně uznává. Lze tedy dovodit, že ve druhém z uvedených případů musí být právní osobnost organizovaného útvaru přítomna již před jejím uznáním zákonem. Stanovení této možnosti retrospektivního uznání právní osobnosti tak odpovídá teorii reality.

⁵ DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654). [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-22]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

⁶ Tamtéž.

⁷ Tamtéž.

2.1.3. Pojmové znaky

Zákonodárce pro vymezení právní konstrukce právnických osob, se všemi právními znaky nezbytnými k jejich založení, vzniku, činnosti, změně či zániku, v občanském zákoníku nezvolil cestu komplexního vymezení v jednom nebo několika po sobě jdoucích ustanoveních. Jednotlivé pojmové znaky je proto nutné hledat nejen v ustanovení § 20 občanského zákoníku, ale také v dalších ustanoveních části první tohoto zákona.

S ohledem na mnohost druhů právnických osob a jejich odlišnosti, neexistuje ucelené vymezení jejich pojmových znaků. Ačkoliv se v této věci názory různí, lze za nejčastější pojmové znaky právnických osob považovat:

- právní osobnost,
- způsobilost k právnímu jednání,
- deliktní způsobilost,
- organizační strukturu a systém fungování právnické osoby,
- vznik právnické osoby za podmínek stanovených zákonem,
- příslušnost právnické osoby k určitému právnímu řádu.⁸

2.1.4. Deliktní způsobilost

Deliktní způsobilost je jedním z pojmových znaků právnických osob. Jedná se o vlastnost, která je neoddělitelně spjata s jejich právní osobností, spočívající ve schopnosti být subjektem povinností a důsledků plynoucích z jejich porušení.⁹

2.2. Koncepce deliktní odpovědnosti právnických osob

Společně s hospodářským rozvojem společnosti nabývaly právnické osoby na významu a vlivu, zejména ve sféře ekonomické a politické.¹⁰ Působení právnických osob ve formě velkých průmyslových a obchodních společností, jejichž předmět činnosti s sebou často nese značná rizika a potenciální vysokou závažnost porušení povinností uložených zákonem či na jeho základě, se stalo

⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 279-280.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 165.

nevyhnutelným zabývat se otázkou právní úpravy deliktů odpovědnosti právnických osob.¹¹

Proces přijímání zákonné úpravy oblasti odpovědnosti právnických osob za deliktů jednání byl doprovázen vznikem dvou odlišných koncepcí, jež lze pro úpravu této problematiky zvolit. Jedná se o koncepci individuální odpovědnosti a odpovědnosti kolektivní.

Koncepce individuální odpovědnosti je založena na odpovědnosti určité fyzické osoby, která jednala za osobu právnickou a která zavinila porušení její právní povinnosti uložené jí zákonem či na jeho základě. V takovém případě je následně sankcionována přímo tato fyzická osoba. Druhým pojetím je kolektivní deliktů odpovědnost právnické osoby, kdy za porušení příslušné povinnosti odpovídá právnická osoba jako celek.¹²

2.3. Správní trestání

Trestání lze podle Kopeckého vymezit jako „porušení právních pravidel chování, jež jsou podle právního řádu natolik významná, že umožňují veřejné moci represivně působit vůči pachateli a za protiprávní jednání mu uložit sankci.“¹³

Trestání se člení na trestání soudní a trestání správní, trestná jednání následně na soudní delikty a správní delikty. Ve správním trestání lze spatřovat výjimku z pravidla, že trestní pravomoc je svěřena obecným nezávislým soudům.¹⁴ Objektivní kritéria pro stanovení obecné hranice mezi těmito dvěma skupinami nebyla doposud právní teorií ani praxí uceleně stanovena. Jako dvě významná kritéria však můžeme uvést objekt deliktu a závažnost deliktu.¹⁵

Co se týče objektu deliktu, představuje v případě správního deliktu zejména výkon veřejné správy a plnění veřejných povinností. Na druhé straně objektem soudního deliktu jsou základní hodnoty, na kterých je založený právní stát a ústavní pořádek, například osobnost člověka a jeho práva a svobody.

¹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 159.

¹² MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 165

¹³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2019, s. 239.

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 294.

Dělení deliktů podle závažnosti spočívá v zařazení závažnějších deliktů do pravomoci soudů, zatímco delikty lehčí spadají do pravomoci orgánů veřejné správy. Měřítky pro stanovení míry závažnosti jsou mimo jiné požadovaný druh a výše sankce, morální závadnost protiprávního jednání a způsobené následky.¹⁶

¹⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 294.

3. Historický vývoj správně-deliktní odpovědnosti právnických osob

Historie trestání porušení povinností právnických osob sahá až do dob starověkého Říma. Starořímské pojetí deliktní odpovědnosti právnických osob bylo založeno na pravidle „*societas delinquere non potest*“¹⁷, které doslova říká, že společnost se nemůže provinit. Římské právo tak bylo postaveno na přesvědčení, že právnická osoba nedisponuje vlastní vůlí a nemůže být proto odpovědná za protiprávní jednání. Toto pojetí deliktní odpovědnosti jako individuální odpovědnosti fyzické osoby za zaviněné protiprávní jednání je často v literatuře považováno za příznačné pro evropské kontinentální trestní právo, kde se uplatnilo zejména od konce 17. a v 18. století.¹⁸

V období středověku se však deliktní odpovědnost nevztahovala pouze na fyzické osoby. Výjimkou nebyla trestní odpovědnost měst a klášterů, například za nehonění loupežníků.¹⁹ Dále lze v této souvislosti uvést odpovědnost středověkých společností, cechů a spolků, a to zejména za zločiny kacířství, zrady, vzpoury a urážky majestátu.²⁰

3.1. Období Habsburské monarchie

Ve druhé polovině 18. století probíhalo v Rakousku období označované jako policejní stát. V těchto letech se v právním řádu Habsburské monarchie objevily správní delikty, jejichž vznik reflektoval panovníkovy snahy o regulaci a ochranu veškerého života společnosti prostřednictvím orgánů státu, zejména orgánů správních.²¹ Samotný pojem správní delikt byl na našem území poprvé vymezen ve Všeobecném zákoníku o zločinech a trestech na ně Josefa II. z roku 1787. Jednalo se o první trestní kodex na území Rakouska, jenž rozlišoval mezi kategorií zločinů a přestupků. Tento pokrokový osvícenský právní předpis významně posílil úměrnost mezi společenskou nebezpečností spáchaného

¹⁷ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008, s. 135.

¹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 279-280.

¹⁹ SOLNAŘ, V. *Z dějin českého zemského práva*. V Praze: Bursík a Kohout, 1921, s. 5 – 6.

²⁰ MUSIL, J. *Trestní odpovědnost právnických osob. Historický vývoj a mezinárodní srovnání*. In Musil, J., Vanduchová, M. *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 77.

²¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 1.

trestného skutku a povahou a intenzitou trestu.²² Pod vlivem absolutismu a osvícenství však byla výslovně odmítána koncepce kolektivní odpovědnosti a s ohledem na důraz kladený na jednotlivce byl charakter deliktní odpovědnosti čistě individuální.²³

Přelom 19. a 20. století přinesl řadu změn ve sféře společenské i hospodářské. S příchodem industrializace docházelo k nárůstu významu obchodních společností, s jejichž zvyšujícím se počtem roste také jejich působení na národní ekonomiky jednotlivých států. Uvedený trend a výrazný vliv obchodních společností s sebou přinesl akutní potřebu zajištění zákonné regulace, aby prostřednictvím těchto právnických osob nedocházelo k porušování povinností ukládaných právními předpisy.²⁴

3.2. Období po roce 1918

V období bezprostředně po vzniku samostatné Československé republiky došlo k převzetí právního řádu Rakouska-Uherska zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, tzv. recepční normou. V nově vzniklém samostatném státě bylo v první řadě nezbytné zabývat se otázkami zásadními pro jeho samotné fungování. Ačkoliv spolu se stávajícím právním řádem došlo k převzetí rovněž správní organizace, bylo nutné zřídit nejvyšší ústavní orgány pro oblast zákonodárné, výkonné a soudní moci. Všechny tyto orgány československého státu vznikaly v počátečních dnech po vzniku Československa a byly budovány zákonodárnou činností Národního výboru.²⁵ V oblasti správního práva trestního tak v této fázi vývoje československé legislativy nedošlo k žádným významným změnám, a tedy i pojetí deliktní odpovědnosti právnických osob setrvalo nadále v souladu pravidlem, že „*Deliktu administrativního nemohou se dopustiti osoby právnícké (kolektivity): trest může být ukládán jen osobám, jež kolektivitu zastupují*“.²⁶

²² HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

²³ MUSIL, Jan. *Trestní odpovědnost právnických osob: historický vývoj a mezinárodní srovnání*. In MUSIL, Jan; VANDUCHOVÁ, Marie. *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 76-77.

²⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 6.

²⁵ <https://www.vlada.cz/en/urad-vlady/historie/obdobi-prvni-republiky-1918-1938-50549/>.

²⁶ HOETZEL J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*, V Praze, 1937, s. 373.

S blížícím se koncem období první republiky stále platilo, že subjektem deliktu může být pouze fyzická osoba, a to i v případě, že porušená povinnost byla uložena právnické osobě. V takových případech byla za porušení sankcionována fyzická osoba oprávněná jednat za příslušnou osobu právnickou.²⁷ Jak již však bylo uvedeno výše, narůstající počet i vliv právnických osob znamenal v praxi nutnost promítnout tento trend i do právní úpravy deliktů odpovědnosti.

K prvním změnám v této oblasti začalo docházet ve 30. letech minulého století, kdy v zákoně č. 77/1935 Sb., o dopravě motorovými vozidly a jich zdanění a zákoně č. 131/1936 Sb., o obraně státu bylo stanoveno, že pokud nebyla splněna povinnost uložena právnické osobě, bylo možno uložit trest orgánu právnické osoby, který je povolán ji v tomto směru zastupovat. V uvedeném případě porušení povinnosti pak právnická osoba solidárně ručila za pokuty a náklady řízení. Právní úprava správních deliktů však zůstávala nadále neucelená a nekompletní a některé otázky tak musely být řešeny až činností soudů, zejména pak Nejvyšším správním soudem.²⁸

Snahy o zavedení ucelené právní úpravy této oblasti se projevily ve formě pokusů o kodifikaci správního trestního práva. Jednalo se o návrhy zákona o správním trestním právu a řízení z let 1928 a 1937. Tyto návrhy obsahovaly ustanovení upravující deliktů odpovědnost právnických osob, podle kterého v případě porušení právní povinnosti právnické osoby měla existovat možnost potrestat orgán právnické osoby příslušný k jednání za ni. Při takovém porušení pak měly právnické osoby společně s potrestanými orgány ručit společně a nerozdílně, a to jak za pokuty, tak i náklady řízení.²⁹ Ani jeden z těchto návrhů zákona však nebyl přijat.

3.3. Období totalitního komunistického režimu

K obratu v pojetí odpovědnosti právnických osob došlo definitivně v 50. letech 20. století. Přijetím vládního nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích došlo poprvé k přímému zakotvení správního deliktu právnických

²⁷ DUSIL, V., *Trestní právo a trestní řízení správní. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.*, Brno, 1938, s. 54.

²⁸ WEYR, F., *Správní řád*. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1930, s. 102.

²⁹ Tisk Senátu Národního shromáždění č. 737/1928 a Tisk Poslanecké sněmovny Národního shromáždění č. 935/1937.

osob.³⁰ V trestních ustanoveních uvedeného předpisu byla výslovně stanovena pravomoc příslušných orgánů postihovat za porušení předpisů na ochranu silničního provozu, týkajících se řádného stavu motorových vozidel, podniků, ústavů, úřadů a jiných organizací.³¹ V šedesátých letech minulého století pak došlo k rozšíření správního trestání právnických osob do mnoha dalších segmentů veřejné správy.³² Pro tyto delikty bylo typické, že odpovědnost za ně vznikala bez ohledu na zavinění a nebyla zavedena možnost této odpovědnosti se zprostit. Dalším specifikem porušení právních povinností právnických osob bylo stanovení vyšších sankcí, nežli pro správní delikty fyzických osob.³³

3.4. Období po roce 1989

Po pádu totalitního komunistického režimu v roce 1989 docházelo k postupnému obnovování právního státu. Tento proces s sebou přinesl mnoho změn tehdejšího právního řádu a výjimkou nebyla ani oblast správního trestání.³⁴ V roce 1990 byl Českou národní radou přijat zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kodifikující oblast přestupků. Ačkoliv s ohledem na uvolnění podnikatelského prostředí bylo v polistopadovém období možné očekávat zvýšení aktivity a významu zejména obchodních společností, tento nově přijatý kodex přestupkového práva jednotnou obecnou úpravu odpovědnosti právnických osob neobsahoval. Podle ustanovení § 6 výše uvedeného zákona za porušení povinností uložené právnické osobě odpovídal ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat. Pokud se jednalo o jednání na příkaz, odpovídal za takové jednání ten, kdo dal k jednání příkaz.³⁵ Pojetím správně-delikttní odpovědnosti právnických osob v zákoně o přestupcích ovšem nebyla dotčena jejich odpovědnost za tzv. správní delikty právnických osob podle zvláštních zákonů.³⁶

³⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 159.

³¹ Nařízení vlády č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích.

³² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 159.

³³ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 10.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ § 6 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

³⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

3.5. Situace před přijetím přestupkového zákona

V průběhu existence samostatné České republiky se počet zvláštních zákonů obsahujících správní delikty právnických osob dále zvyšoval. Zatímco v 90. letech existovalo asi 80 zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů právnických osob, v roce 2013 již jejich počet přesáhl hranici dvou set.³⁷ Toto navýšení objemu právních předpisů a nedostatečně koordinovaná legislativa ovšem znamenaly značně roztržitou a nekompletní úpravu oblasti správního trestání. Aplikační praxe i odborná veřejnost tak usilovaly o přijetí systematického kodexu správního práva trestního.³⁸

Snahy o vytvoření takového právního předpisu se začaly objevovat již v 90. letech a následné návrhy z let 2002 a 2004 skončily neúspěchem.³⁹ Proces rekodifikace byl následně pozastaven vlivem legislativní činnosti související s reformou trestního práva hmotného a procesního. Po přijetí zákonů č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku a č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim došlo znovu k zahájení prací na rekodifikaci správního trestání. Výsledkem bylo v roce 2013 schválení věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich Vládou České republiky. V roce 2016 byl následně tento návrh zákona přijat parlamentem a vyhlášen ve Sbírce zákonů s označením zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také jako „přestupkový zákon“).

³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 160.

³⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 10.

³⁹ Tamtéž.

4. Správně-deliktní odpovědnost právnických osob před reformou správního trestání

Právní úprava platná před přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a souvisejícími změnami právního řádu, zakládala dvě roviny odpovědnosti za porušení právních povinností uložených právnickým osobám.

a. Odpovědnost podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

První rovinou byla odpovědnost za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě, kterou upravoval zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále také jako „zákon o přestupcích“), který ovšem zcela postrádal obecnou úpravu správně-deliktní odpovědnosti právnických osob. Tento zákon definoval ve svém ustanovení § 2 odst. 1 přestupek jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“ Z negativního vymezení pojmu přestupek uvedeného v poslední větě zmíněného ustanovení vyplývá, že nebude-li protiprávní jednání výslovně označeno jako přestupek, bude se jednat o jiný správní delikt.

Co se týče samotné odpovědnosti právnických osob, ustanovení § 6 zákona o přestupcích pouze uvádělo, že „*Za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz ten, kdo dal k jednání příkaz.*“ Porušení povinnosti právnické osoby tak podle zákona o přestupcích zakládalo pouze individuální odpovědnost konkrétní fyzické osoby.⁴⁰

b. Odpovědnost za správní delikty právnických osob

Druhou rovinou odpovědnosti za porušení právní povinnosti právnickou osobou byla odpovědnost právnických osob za tzv. správní delikty právnických osob. S ohledem na omezený význam pojetí odpovědnosti právnických osob

⁴⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 40.

za protiprávní jednání podle zákona o přestupcích, bude dále věnována pozornost pouze této druhé skupině, tedy jiným správním deliktům právnických osob.

4.1. Odpovědnost právnických osob za správní delikty

Absence obecné úpravy správního trestání právnických osob v zákoně o přestupcích znamenala existenci velkého množství zvláštních zákonů, které obsahovaly vlastní úpravu jiných správních deliktů na příslušných sektorech veřejné správy. Tato druhá rozsáhlejší skupina protiprávních jednání a její individuální právní úprava v jednotlivých zákonech ovšem kromě obecné úpravy dále postrádala i některé hmotněprávní instituty, ve zvláštních zákonech neobsažené.

Mezi zásadní nedostatky patřily například chybějící předpoklady deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost nebo důvody zániku odpovědnosti za správní delikt. Absence uvedených institutů byla často řešena jejich nahrazováním judikaturou správních soudů a užíváním analogie zákona o přestupcích případně analogie oblasti trestního práva.⁴¹ K přípustnosti v praxi hojně využívané *analogie iuris* se vyslovil Nejvyšší správní soud (dále také jako „NSS“) ve svém rozsudku ze dne 16. dubna 2008, č. j. 1 As 27/2008 – 67, kde uvádí, že „*Použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*“ S ohledem na uvedené, se judikatura správních soudů, za přispění judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, která v některých případech právo dotvářela, se postupně profilovala jako ustálená a konstantní. Přesto však činnost soudů nemohla nahradit systematický kodex.⁴²

⁴¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴² MATES, Pavel, ONDRÁČKOVÁ, Věra. *Kodex správního práva trestního*. Trestněprávní revue, 2016, č. 11-12, s. 253-258.

4.2. Pojetí odpovědnosti právnických za správní delikty

S ohledem na výše popsaný právní stav a roztržitost úpravy správně-deliktivní odpovědnosti právnických osob nelze její pojetí uceleně charakterizovat za pomoci obecných rysů obsažených v obecné právní úpravě. Prostřednictvím právní teorie a rozhodovací praxe soudů je však možné vymezit některé prvky této odpovědnosti, společně její koncepci obsažené napříč zvláštními zákony.

4.2.1. Objektivní stránka správního deliktu - jednání právnické osoby

Nezbytným prvkem odpovědnosti za správní delikt právnické osoby je její jednání, jakožto obligatorní znak skutkové podstaty, součást objektivní stránky správního deliktu. Vzhledem k povaze právnických osob, které jsou fiktivním právním konstruktem, není definování jejich jednání stejně zřejmé jako u osob fyzických. S touto skutečností se pojí i dvě podmínky, na které je za současného naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu vázán vznik odpovědnosti za tento delikt.

a. Jednání fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě

První podmínkou je tzv. přičitatelnost jednání fyzické osoby osobě právnické. Právnická osoba, která není reálně existujícím subjektem, není schopna sama jednat, nemá vlastní vůli, kterou by mohla projevit, a jedná tak prostřednictvím fyzických osob.⁴³ Pro stanovení, zda za protiprávní jednání naplňující skutkovou podstatu správního deliktu právnické osoby odpovídá tato právnická osoba, je nutné vymezit okruh fyzických osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné. Právní úprava správního trestání před jeho reformou ovšem neobsahovala ustanovení zabývající se otázkou přičitatelnosti, a je tudíž nezbytné vycházet z předpisů soukromého práva, zejména ustanovení občanského zákoníku.⁴⁴ Jedná se primárně o ustanovení § 160 a následující občanského zákoníku, která uvádí výčet fyzických osob oprávněných k jednání

⁴³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 244-245.

⁴⁴ Tamtéž.

za právnickou osobu, a ustanovení § 167, jež stanoví, že „Právnickou osobu zavazuje protiprávní čin, kterého se při plnění svých úkolů dopustil člen voleného orgánu, zaměstnanec nebo jiný její zástupce vůči třetí osobě.“

b. K porušení povinností došlo při činnosti právnické osoby

Další podmínkou pro vznik odpovědnosti právnické osoby za porušení právní povinnosti osobou definovanou v předešlém odstavci je, že k danému jednání došlo při činnosti této právnické osoby. Jak již bylo uvedeno výše, oblast správního trestání v daném období v některých svých částech vycházela ze soukromého práva. Výjimkou nebyla ani tato podmínka, která vyplývala ze zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, konkrétně jeho ustanovení § 420.⁴⁵ Uvedené ustanovení obsahovalo obecnou úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením právní povinnosti a stanovilo, že „Škoda je způsobena právnickou osobou, anebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili.“

4.2.2. Subjekt správního deliktu - deliktní způsobilost

Pojem právnické osoby a její definiční znaky, včetně deliktní způsobilosti, byly vymezeny již v úvodní kapitole. Jedná se o neoddělitelnou složkou právní osobnosti právnické osoby. Prostřednictvím této vlastnosti je právnická osoba způsobilá být subjektem povinností a s tím spojené odpovědnosti za protiprávní jednání a následné sankce.⁴⁶

a. Vznik deliktní způsobilosti

Deliktní způsobilost vzniká právnické osobě okamžikem jejího vzniku a trvá až do jejího zániku. Lze tak shrnout, že se jedná o vlastnost právnické osoby spojenou s její existencí. Právní úprava před reformou správního trestání vycházela z pravidla, že za správní delikt může být odpovědná pouze právnická osoba vzniklá a existující v souladu se zákonem. Odlišné koncepce bylo možné sledovat například v zahraničních právních řádech nebo v zákoně o trestní

⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 247.

⁴⁶Tamtéž, s. 279-280.

odpovědnosti právnických osob, podle kterých je za protiprávní jednání odpovědná i právnická osoba ve fázi svého vzniku.⁴⁷

b. Zánik deliktní způsobilosti

Deliktní způsobilost, jakožto součást právní osobnosti právnické osoby, je vázána na dobu její existence, přičemž způsob zániku těchto subjektů je stanoven zákonem.⁴⁸ Právní úprava správně-deliktní odpovědnosti před rekonstrukcí správního trestání tak spojovala se zánikem právnické osoby rovněž zánik její deliktní způsobilosti a její odpovědnosti za spáchaný správní delikt. V tomto období se soudní judikatura i správní teorie shodovaly na pravidle, že zánikem odpovědné právnické osoby nepřechází odpovědnost na její právní nástupce.⁴⁹ Odůvodněním tohoto právního názoru bylo, že vyslovení viny a uložení správního trestu je čistě osobní povahy.⁵⁰

4.2.3. Subjektivní stránka správního deliktu - zavinění

Subjektivní stránka správního deliktu vyjadřuje jeho vnitřní stránku, konkrétně zavinění.⁵¹ Zavinění lze definovat jako vnitřní psychický vztah pachatele k některým skutečnostem, které zakládají jeho odpovědnost za protiprávní jednání.⁵² Správně-deliktní odpovědnost právnických osob však v daném období nebyla založena na principu odpovědnosti za zavinění. Tato odpovědnost byla konstruována jako objektivní. K založení odpovědnosti tak stačí, že protiprávním jednáním fyzické osoby, které je určité právnické osobě přiřitatelné, došlo při činnosti této právnické osoby k porušení její právní povinnosti a současně došlo k naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu.⁵³ Zavinění se tedy nevyžaduje. Pojetí objektivní odpovědnosti se v právní úpravě správního trestání vyskytovalo jak ve formě objektivní absolutní, tak ve formě objektivní s možností liberace (blíže viz kapitola 7).

⁴⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 284.

⁴⁸ § 185 a 186 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

⁴⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 192.

⁵⁰ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94-26.

⁵¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 297.

⁵² FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 38.

⁵³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 151.

5. Správně-delikt ní odpovědnost právnických osob ve světle reformy správního trestání

Významným problémem právní úpravy správního trestání byla naprostá absence jeho obecné části a s ní spojené nedostatky úpravy hmotněprávních institutů odpovědnosti právnických osob za protiprávní jednání. Jako řešení se nabízela rozsáhlá reforma této právní oblasti, spočívající zejména v přijetí kodexu upravujícího uceleně předmětnou problematiku. Přijetí takového právního předpisu se dlouhodobě dožadovala aplikační praxe i odborná veřejnost.⁵⁴

5.1. Přijetí přestupkového zákona a související změny právního řádu

Dne 12. července 2016 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který nabyl účinnosti dne 1. července 2017. Problematice odpovědnosti právnických osob za přestupky je v uvedeném právním předpise věnována zejména část druhá, hlava třetí, tedy ustanoveních § 20 a 21, některé instituty ovšem nalezneme i v jeho dalších ustanoveních. Jedná se o kodex správního trestání, který uceleně upravuje obecnou část správního práva trestního hmotného i procesního. Zvláštní část správního práva trestního v podobě jednotlivých skutkových podstat přestupků je upravena jednak v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a dále pak ve zvláštních zákonech pro konkrétní regulované oblasti.

Přijetí a následná účinnost tohoto právního předpisu, který nahradil zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, s sebou přineslo nutnost změny mnoha zvláštních zákonů, které doposud jednotlivě upravovaly správně-delikt ní odpovědnost právnických osob a její jednotlivé prvky a specifika v konkrétních sektorech veřejné správy. Přijetím přestupkového zákona došlo rovněž k reformování pojmu přestupek, který nově zahrnul veškeré dosavadní formy hmotněprávních správních deliktů, tedy přestupky, jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty smíšené povahy. Výjimkou zůstaly

⁵⁴ MATES, Pavel, ONDRÁČKOVÁ, Věra. *Kodex správního práva trestního*. Trestněprávní revue, 2016, č. 11-12, s. 253-258.

disciplinární delikty, které nadále tvoří samostatnou kategorii.⁵⁵ Za tímto účelem byl přijat zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, jenž novelizoval více než 200 zvláštních zákonů. Kromě provedení terminologických změn bylo smyslem přijetí tohoto předpisu zejména odstranění nežádoucích odchylek od obecné úpravy správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob podle přestupkového zákona, které byly obsaženy v jednotlivých zvláštních zákonech. Dále pak tento pozměňovací zákon směřoval k odstranění duplicit ve zvláštních zákonech ve vztahu k obecné právní úpravě.⁵⁶

5.2. Koncepce přestupkové odpovědnosti právnických osob

V rámci přípravy nového přestupkového zákona bylo zvažováno několik variant řešení otázky pojetí odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také jako „věcný záměr“), k jehož schválení došlo usnesením vlády ze dne 3. dubna 2013, č. 229 a z něhož připravovaný zákon vycházel, obsahoval tři možné způsoby pojetí odpovědnosti právnické osoby za přestupek.

5.2.1. Neodvozená objektivní odpovědnost s možností liberace

První varianta vychází z právní úpravy v zákona č. 200/1990 Sb., kde odpovědnost právnické osoby byla pojata jako originární, tedy neodvozená, objektivní s možností liberace.

Neodvozená odpovědnost vychází z předpokladu, že pachatelem činu, který má být potrestán, je vždy adresát povinností, k jejichž porušení došlo. S ohledem na povahu právnických osob, které nejsou způsobilé samostatně jednat, je i tato originární odpovědnost založena jednáním osob fyzických, které mají k dané právnické osobě určitý vztah. Okruh těchto osob vyplývá z právních předpisů upravujících jednání jménem právnické osoby, zejména ustanovení § 151 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Ačkoliv tak dochází

⁵⁵ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 38.

⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

k porušení povinnosti právnické osoby jednáním fyzické osoby, není odpovědnost této právnické osoby odvozena od její odpovědnosti.

Odpovědnost právnické osoby za přešupek byla v této první variantě koncipována jako objektivní, tj. odpovědnost za následek, s možností liberace. To znamená, že zavinění nemusí být k založení odpovědnosti za přešupek přítomno, a není tak ani obligatorním znakem skutkové podstaty přešupku. S ohledem na potenciální tvrdost zákona, kterou s sebou přináší objektivní odpovědnost, je právnickým osobám dána možnost vyvinění (liberace). Jedná se o institut, prostřednictvím kterého, za prokázání některého ze zákonem stanovených liberačních důvodů, dochází ke zproštění právnické osoby odpovědnosti za příslušný přešupek.⁵⁷

5.2.2. Presumovaná subjektivní odpovědnost s možností liberace

Druhou variantou obsaženou v předmětném věcném záměru byla presumovaná subjektivní odpovědnost právnické osoby za přešupek s možností vyvinění.

V rámci této varianty je zavinění předpokladem vzniku odpovědnosti a současně tak tvoří jeden z obligatorních znaků skutkové podstaty přešupku. Stejně jako v případě první varianty je zavinění fyzické osoby dokazováno příslušným správním orgánem.

Zavinění právnické osoby je na druhé straně předpokládáno (presumováno) a zaleží na právnické osobě, která nese důkazní břemeno, jestli prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby došlo k zabránění porušení jí uložené povinnosti. Pokud právnická osoba důkazní břemeno unese, zproští se tak odpovědnosti za daný přešupek, vyviní se.⁵⁸

5.2.3. Odpovědnost odvozená od zaviněného jednání fyzické osoby

Třetí a poslední variantou navrhovanou věcným záměrem byla odpovědnost právnické osoby odvozená od zaviněného jednání fyzické osoby, přičemž toto zaviněné jednání musí být ovšem za podmínek stanovených zákonem příslušné právnické osobě přičitatelné.

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich.

⁵⁸ Tamtéž.

Přičitatelnost je založena na určitém vztahu k právnické osobě, zejména se jedná o fyzické osoby v postavení zaměstnance či statutárního orgánu. Tato varianta v podstatě kopíruje pojetí přičitatelnosti v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁵⁹ Jedná tak v podstatě o kvazi subjektivní odpovědnost právnické osoby, nikoliv o odpovědnost objektivní s liberačními důvody upravenou tehdy platnými zvláštními zákony.⁶⁰

5.2.4. Pojetí odpovědnosti pro účely přestupkového zákona

V rámci projednávání věcného záměru přestupkového zákona vyhodnocovala Legislativní rada vlády vhodnost jednotlivých koncepcí a závěrem byla zvolena varianta číslo jedna, tedy odpovědnost neodvozená, objektivní s možností liberace. Pojetí odpovědnosti právnických osob tak plynule navazuje na právní úpravu obsaženou v zákoně o přestupcích a v tehdy platných zvláštních zákonech.⁶¹

5.3. Právnická osoba jako pachatel přestupku

5.3.1. Podmínky odpovědnosti právnické osoby

Přestupkový zákon v ustanovení § 20 odst. 1 vymezuje definici právnické osoby jakožto pachatele přestupku, přičemž tak činí prostřednictvím stanovení podmínek odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Uvedené ustanovení stanoví, že právnická osoba je pachatelem přestupku, pokud „*k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a 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*“. Dále totéž ustanovení určuje, že porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru právnické osoby je také považováno za porušení právní povinnosti právnické osoby.

⁵⁹ § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁶⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Z citovaného ustanovení přestupkového zákona tak vyplývá, že právnická osoba je pachatelem přestupku, pokud došlo k naplnění znaků jeho skutkové podstaty za současné přítomnosti tří základních podmínek.⁶²

a. Přičitatelnost jednání fyzické osoby právnické osobě

První z podmínek odpovědnost právnické osoby za přestupek je jednání fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Ačkoliv z textu důvodové zprávy k přestupkovému zákonu je patrné, že v tomto zákoně nebylo zvoleno pojetí odpovědnosti za přestupek vycházející z principu přičitatelnosti⁶³ (blíže o této variantě koncepce odpovědnosti, viz kapitola 5.2.3.), stojí ve skutečnosti aktuální pojetí odpovědnosti právnické osoby za přestupky právě na přičitatelnosti (byť nezaviněné) jednání druhově vymezených fyzických osob osobě právnické.⁶⁴ Princip přičitatelnosti tak odpovídá teorii fikce právnických osob vyjádřené v ustanovení § 151 a násl. občanského zákoníku, podle které právnická osoba není způsobilá samostatně bez dalšího jednat a členové orgánů právnické osoby, její zaměstnanci a další příslušné fyzické osoby jsou v postavení jejích zástupců a je jí přičítána vůle těchto fyzických osob.⁶⁵

Taxativní výčet genericky vymezených fyzických osob se nachází v ustanovení § 20 odst. 2 předmětného zákona a jedná se o následující:

- a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu,
- b) jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen,
- c) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení,
- d) fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby,
- e) fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti, nebo
- f) fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila.

Přestupkový zákon v ustanovení § 20 odst. 3 upravuje rovněž podmínky pro posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek v případě,

⁶² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, s. 260.

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁴ FRUMAROVÁ, K. In: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 48. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.

⁶⁵ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-2]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

kdy je k jeho spáchání zákonem vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, který je právnickou osobou. Pachatel je v takovém případě označován jako zvláštní subjekt. Naplňuje-li právnická osoba zákonem stanovené parametry zvláštního subjektu, není pro vznik její odpovědnosti za přešupek nadále významné, zda touto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení disponuje také fyzická osoba, která je za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přešupek považována za osobu, jejíž jednání je této právnické osobě přiřitatelné. Zákonem stanovené parametry zvláštního subjektu tak u zmíněné fyzické osoby dány být nemusí.

b. Porušení právní povinnosti uložené právnické osobě

Následující podmínkou odpovědnosti právnické osoby za přešupek je podle ustanovení § 20 odst. 1 přešupkového zákona porušení právní povinnosti uložené právnické osobě, a to včetně porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. Takového protiprávního jednání se dopouští fyzické osoby na základě principu přiřitatelnosti, viz předešlý bod.

Právní řád přiznává právnickým osobám v ustanovení § 20 odst. 1 občanského zákoníku právní osobnost, s níž jsou spojena mnohá práva a také možnost vstupovat do právních vztahů. Neméně důležitá je ovšem regulace jejich fungování a činnosti celou řadou jím uložených právních povinností tak, aby byla zajištěna ochrana veřejných zájmů a řádného fungování veřejné správy.⁶⁶ Tyto povinnosti vyplývají zejména ze specifického okruhu činností, které právnické osoby vykonávají, a jsou stanovené ve zvláštních zákonech. Mohou se týkat samotného fungování a existence právnické osoby nebo její činnosti a mohou mít podobu příkazů a zákazů. Právnická osoba je povinna řádně tyto povinnosti vykonávat a eliminovat tak rizika, která z její činnosti plynou.⁶⁷

c. Porušení povinnosti při činnosti právnické osoby nebo v přímé souvislosti s ní nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu

Třetí podmínkou, která musí být přítomna pro přiřetení jednání fyzické osoby konkrétní osobě právnické, a tedy založení odpovědnosti této právnické

⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich.

⁶⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 146.

osoby za spáchaný přestupek, je podle ustanovení § 20 odst. 1 přestupkového zákona spáchaní přestupku při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby, ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Toto ustanovení tak určuje vztahy jednání fyzických osob uvedených v ustanovení § 20 odst. 2 přestupkového zákona k právnické osobě, kdy při alternativní přítomnosti i pouze jednoho z nich, je takové jednání přičitatelné právnické osobě.⁶⁸

5.3.2. Právnická osoba jako spolupachatel

Komplexní úprava odpovědnosti právnických osob za přestupky obsahuje na rozdíl od úpravy předešlé také ustanovení týkající se spolupachatelství právnické osoby. Tímto ustanovením je § 11 odst. 2 přestupkového zákona, které říká, že pokud dojde ke spáchaní přestupku společným jednáním nejméně dvou osob, z nichž alespoň jedna je osobou právnickou, odpovídá každá z nich za přestupek jako by ho spáchala sama. S ohledem na objektivní pojetí odpovědnosti právnických osob, není vyžadováno zavinění v případě posuzování pachatelství, a tudíž ani v případě spolupachatelství. Zda byl přestupek spáchán společným jednáním, bude u právnických osob posuzováno pouze nepřímo z okolností objektivní povahy.⁶⁹

5.3.3. Právnická osoba jako nepřímý pachatel

Ustanovení § 20 odst. 5 přestupkového zákona vymezuje nově také nepřímé pachatelství právnické osoby. Podle tohoto ustanovení může být právnická osoba pachatelem rovněž v případě, kdy ke spáchaní přestupku využila jiné právnické nebo fyzické osoby, která není osobou, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné, a která není za tento přestupek odpovědná (tzv. živý nástroj). Jak vyplývá z pojetí odpovědnosti právnických osob za přestupky, není ani u této varianty pachatelství vyžadováno zavinění. Aby se ovšem mohlo jednat o nepřímé pachatelství, musí být ke spáchaní přestupku (již z podstaty tohoto institutu) užito

⁶⁸ 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. 2023-8-2]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 97

živého nástroje záměrně.⁷⁰ Jde o stav, kdy nepřímý pachatel využije či zosnuje situaci, kdy jedná osoba, jež je sama za určitý přestupek neodpovědná.⁷¹

5.3.4. Odpovědnost právnické osoby za přestupek v situaci, kdy není zjištěna jednající fyzická osoba

Ustanovení § 20 odst. 6 přestupkového zákona stanoví, že k založení odpovědnosti právnické osoby za přestupek není třeba zjištění, jaká konkrétní fyzická osoba se dopustila jednání přičitatelného této právnické osobě. Zákon dále uvádí, že toto platí zejména v případech, kdy je ze zjištěných skutečností zřejmé, že k přičitatelnému jednání fyzické osoby zakládajícího odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti této právnické osoby. Je tudíž dostačující, pokud je bezpečně zjištěno, že k jednání fyzické osoby skutečně došlo, ačkoliv se ji nepodařil přesně identifikovat.⁷² Může se jednat například o situaci, kdy je jisté, že jednání se dopustil člen statutárního orgánu nebo zaměstnanec právnické osoby, ovšem konkrétní osobu se bez důvodných pochybností zjistit nepodařilo.⁷³

5.3.5. Souběžná odpovědnost fyzické a právnické osoby

Ustanovení § 20 odst. 7 přestupkového zákona vymezuje vztah odpovědnosti za přestupek právnické a fyzické osoby za ni jednající. Odpovědností právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost jednající osoby fyzické, jestliže jednání této fyzické osoby naplnilo znaky skutkové podstaty určitého přestupku. Vztah odpovědnosti za přestupek právnické a fyzické osoby tak lze definovat jako souběžný, samostatný a nezávislý.⁷⁴ Stejnými zásadami se řídí rovněž zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, jenž je obsahuje v ustanovení § 9 odst. 3.⁷⁵

⁷⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 141.

⁷¹ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-2]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷² BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-2]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 149.

⁷⁵ Tamtéž.

5.3.6. Specifické případy odpovědnosti právnické osoby

Přestupkový zákon dále přinesl rozšíření odpovědnosti za přestupky právnických osob také na některé specifické situace týkající se existence právnické osoby a jednání za ni. Dosavadní právní úprava se vztahovala pouze na odpovědnost za přestupky právnických osob již vzniklých a existujících v souladu se zákonem.⁷⁶ V současné době je ustanovením § 20 odst. 4 přestupkového zákona upravena rovněž odpovědnost za přestupek právnické osoby také pokud:

- je právnická osoba ve fázi svého vzniku,
- právnická osoba vznikla v souladu se zákonem, ale soud rozhodl o její neplatnosti,
- právní jednání, které mělo založit oprávnění k jednání za právnickou osobu je neplatné nebo neúčinné.

5.4. Zproštění odpovědnosti právnickou osobou

Odpovědnost právnických osob za přestupek je koncipována jako objektivní a jejím předpokladem tak není zavinění. Ačkoliv s sebou i toto pojetí odpovědnosti přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti, nejedná se o odpovědnost absolutní.⁷⁷ Absolutní odpovědnost by jako koncepce odpovědnosti za přestupky byla zcela nevhodná a nemohla by z důvodu své nepřiměřené přísnosti odpovídat smyslu a účelu správního trestání.⁷⁸

S cílem zmírnění těchto potenciálních rizik upravuje ustanovení § 21 odst. 1 přestupkového zákona institut liberace a stanovuje její podmínky. Liberační důvod zakládá možnost právnické osoby zprostit se odpovědnosti za přestupek, pokud prokáže vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení právní povinnosti.⁷⁹ Jak ovšem uvedl Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí č. j. 11 A 107/2013-28, nejedná se jakékoliv úsilí, které právnická osoba vynaloží, ale musí se ve vztahu ke každému konkrétně posuzovanému případu jednat o úsilí maximálně možné, které je právnická osoba objektivně schopna vynaložit.⁸⁰ Současná dikce přestupkového zákona formuluje liberační důvod velmi obecně a svým pojetím odpovídá vymezení liberačního důvodu ve zvláštních zákonech

⁷⁶ Tamtéž, s. 139.

⁷⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 152.

⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2014, č. j. 11 A 107/2013-28.

obsahujících správní delikty právnických osob v podobě před reformou správního trestání.⁸¹

Ustanovení § 21 odst. 2 přestupkového zákona pak stanovuje situace, ve kterých se právnická osoba nemůže zprostit odpovědnosti za přestupek. Jedná se o případy, kdy ze strany právnické osoby nebyla provedena povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.

5.5. Odpovědnost právního nástupce právnické osoby

Přestupkový zákon v ustanovení § 33 nově upravuje rovněž přechod odpovědnosti za přestupek na nástupce právnické osoby, přičemž zákonodárce pro tuto konstrukci inspiroval ustanovením § 10 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁸²

Přestupkový zákon stanoví, že odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce a pokud má právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám. Právní nástupnictví v případě odpovědnosti za přestupek nastává pouze při univerzální sukcesi, kdy právní nástupce vstupuje do všech práv a povinností svého předchůdce, a nastává ex lege, tzn. přímo ze zákona.⁸³ Uvedeným ustanovením přestupkového zákona došlo k definitivnímu překonání právní úpravy, judikatury⁸⁴ a správní teorie, podle kterých spolu se zánikem osoby fyzické i právnické dochází rovněž k zániku její odpovědnosti za správní delikt (přestupek) a tato odpovědnost dále nepřechází na právního nástupce právnické osoby. Zánik odpovědnosti osoby za přestupek bez jejího přechodu na právního nástupce je v současnosti nadále spojován pouze se smrtí (zánikem) osob fyzických, u nichž je odpovědnost za přestupek čistě osobní povahy.⁸⁵

⁸¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 153.

⁸² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 278.

⁸³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 192.

⁸⁴ Např. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94-26

⁸⁵ KOPECKÝ, Martin. *K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu*. Právní rozhledy, 2012, č. 15-16, s. 554-558

5.6. Zánik odpovědnosti právnické osoby

Problematice zániku odpovědnosti za přešupek je v přešupkovém zákoně věnována část druhá, hlava VI., díl 1, tzn. ustanovení § 29 a následující. Zánikem odpovědnosti je míněna situace, kdy dojde k naplnění skutkové podstaty přešupku, avšak následně nastane některá z okolností způsobujících zánik trestnosti, a tedy nemožnost tento přešupek projednat. Taková okolnost musí ovšem vždy nastat před pravomocným rozhodnutím o příslušném přešupku.⁸⁶

Podle ustanovení § 29 přešupkového zákona se mezi tyto takzvané negativní podmínky odpovědnosti za přešupek řadí:

- uplynutí promlčecí doby,
- smrt fyzické osoby,
- zánik právnické osoby, pokud nemá právního nástupce,
- vyhlášení amnestie.

Odlišnou úpravu důvodů zániku odpovědnosti za přešupek lze dále nalézt v jednotlivých zvláštních zákonech. Modifikaci tohoto institutu obsahuje například zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon⁸⁷, jehož ustanovení § 49 upravuje zánik odpovědnosti za přešupek podle § 47 odst. 3 písm. b) téhož předpisu také pro případ, kdy „*pachatel oznámil správci cla nesprávnost v jím podaném prohlášení nebo oznámení podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a poskytl veškerou součinnost k opravě tohoto prohlášení nebo oznámení*“.

⁸⁶ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 75

⁸⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 234.

6. Analýza změn správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob ve vybraných zvlášt ních zákonech

Absence obecné úpravy oblasti správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob před přijetím přestupkového zákona znamená prakticky nemožnost prostého srovnání obecné úpravy před a po reformě správního trestání. Je tak nezbytné změny demonstrovat prostřednictvím změn jednotlivých zvlášt ních zákonů obsahujících právní úpravu jednotlivých prvků odpovědnosti právnických osob za správní delikty, ze kterých je transformace celkového pojetí této odpovědnosti patrná. Pro účely analýzy změn je za stav před reformou správního trestání považováno znění zvlášt ních zákonů účinné ke dni 30. 6. 2017 a stavem po reformě správního trestání znění zvlášt ních zákonů účinné ke dni 1. 7. 2017.

Aby mohl být poskytnut co možná nejucelenější obraz proměny správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob, jsou předmětem analýzy v první řadě zvlášt ní zákony, u kterých byly vyžadovány změny většího rozsahu a lze na nich zobrazit četné nedostatky předešlé právní úpravy. Současně jsou zde analyzovány zákony, na nichž je možné demonstrovat změny dotýkající se obdobným či totožným způsobem většího množství zvlášt ních zákonů. Na druhé straně jsou podrobeny rozboru změn rovněž další zvlášt ní zákony, které jsou pro poskytnutí uceleného obrazu o těchto změnách méně významné. V následující části práce jsou tudíž zákony rozděleny na dvě kategorie, podle jejich významu pro znázornění změn v předmětné problematice.

6.1. Zvláštní zákony stěžejní pro analýzu změn

Jednotlivé zákony, na nichž budou změny znázorněny, byly zvoleny na základě dostupné relevantní judikatury a s ohledem na význam a rozsah jejich novelizace. Dále bylo při výběru těchto zákonů přihlíženo k četnosti výskytu jednotlivých měněných institutů správně-deliktní odpovědnosti ve vybraných zvláštních zákonech napříč právním řádem.

6.1.1. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) byl do této části práce zařazen proto, že s ohledem na četnou soudní judikaturu, která byla ve vztahu k němu publikována, je možné poměrně uceleně znázornit, jakým způsobem se rozhodovací praxe soudů vypořádávala s absencí obecné úpravy správně-deliktní odpovědnosti právnických osob a s tím souvisejícím problémem některých chybějících institutů. Vzhledem k rozsáhlé judikатурní činnosti soudů je patrné, že nadepsaný zákon vyžadoval komplexní změnu úpravy oblasti správního trestání, když mezery v právu musely být nezřídka nahrazovány činností soudů.

Zákon o ochraně přírody a krajiny, upravuje odpovědnost právnických osob za protiprávní jednání v části osmé nadepsané „Odpovědnost na úseku ochrany přírody“ v ustanovení § 88. V návaznosti na přijetí přestupkového zákona byl předpis novelizován s účinností ke dni 1. 7. 2017. Tato novela znamenala významné změny § 88, a to zejména pro samotné pojetí odpovědnosti právnických osob, ale také pro další hmotněprávní instituty správního trestání. Po přijetí přestupkového zákona byla část § 88 zrušena a na přestupky upravené tímto ustanovením (dříve správní delikty právnických osob) se začala vztahovat obecná úprava přestupkové odpovědnosti.

a. Pojetí odpovědnosti

Ustanovení § 88 odst. 1 a 2 obsahovalo jednotlivé skutkové podstaty protiprávních jednání právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti na úseku ochrany přírody. K povaze odpovědnosti uvedl NSS ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2011 publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 86/2011 – 50, že odpovědnost právnických osob vznikající na základě § 88 tohoto zákona je odpovědností

objektivní. Předmětný zákon dále neupravoval žádné liberační důvody, jejichž uplatněním by se právnická osoba mohla zprostit odpovědnosti. To bylo v dané době běžné i pro právní úpravu v dalších zvláštních zákonech. Výsledkem popsaného právního stavu bylo, že k založení odpovědnosti právnické osoby za správní delikt stačilo pouhé porušení či nesplnění právní povinnosti uložené zákonem či na jeho základě. Tato forma odpovědnosti je označována jako objektivní absolutní a přináší s sebou nežádoucí jevy v podobě nepřiměřené tvrdosti a potenciální nespravedlnosti.⁸⁸

Pro samotnou koncepci odpovědnosti znamenala reforma správního trestání přesun od odpovědnosti objektivní absolutní k odpovědnosti objektivní s možností liberace. Umožnění vyvinění je obsaženo v ustanovení § 21 odst. 1 přestupkového zákona a vztahuje se na veškeré přestupky právnických osob upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny.

b. Odpovědnost právnické osoby za protiprávní jednání fyzické osoby, která nebyla konkrétně identifikována

Ačkoliv judikatura byla ustálena v otázce objektivní a absolutní povahy odpovědnosti za správní delikt právnické osoby, docházelo v aplikační praxi k problémům při rozhodování, zda je k jejímu založení nezbytné zjištění konkrétní osoby, která se svým jednáním souvisejícím s činností právnické osoby, za současného naplnění podmínky přičitatelnosti, dopustila porušení právní povinnosti dané právnické osoby.

Nejasnosti při řešení této otázky lze znázornit na případu, kdy Městský soud ve věci č. j. 11 A 108/2013 – 78 nesprávně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byla posuzována situace, kdy právnické osobě byla uložena pokuta za protiprávní jednání spočívající v pokácení dřevin rostoucích mimo les bez povolení. Nejvyšší správní soud v příslušném rozsudku vyjádřil názor, že *„je nutno za účelem rozhodnutí o odpovědnosti účastníka řízení za deliktní jednání, které je mu kladeno za vinu, mimo jakoukoliv pochybnost určit, která osoba a v jakém rozsahu se fakticky tohoto jednání dopustila a vyhodnotit, zda lze vzhledem ke vztahu této osoby a účastníka řízení dovodit odpovědnost účastníka řízení za toto jednání. Teprve poté, je-li prokázáno, že konkrétní nadlimitní strom, popř. skupina stromů, byl pokácen konkrétní*

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009-61

*fyzickou osobou, je možno relevantním způsobem hodnotit vztah této osoby k účastníku řízení, a tedy zkoumat, zda je mu jednání této osoby přičitatelné či nikoliv.*⁸⁹ V jiném svém rozhodnutí ovšem NSS uvádí na první pohled odlišný názor, že ačkoliv „*Z důkazů sice není možné vyčíst, která konkrétní osoba provedla samotný zásah; odpovědnost žalobkyně však je dána, neboť z důkazů vyplývá, že strom byl pokácen jejími zaměstnanci.*“⁹⁰ Východisko z této zjevně rozporuplné judikatury poskytl rovněž Nejvyšší správní soud, když uvedl, že identifikace konkrétní fyzické osoby, jejíž protiprávní jednání zakládá odpovědnost právnické osoby za přestupek, může mít význam z hlediska posouzení vztahu této fyzické a právnické osoby. Zjištění takového vztahu může být rozhodujícím faktorem v hodnocení přičitatelnosti a v následném určení odpovědného subjektu protiprávního jednání. Závěrem NSS uvádí, že pakliže správní orgán naplní zásadu vyšetřovací a zásadu materiální pravdy, a dostatečně zjistí skutkový stav a bezpečně určí vztah jednající fyzické a právnické osoby, potažmo přičitatelnost jejího jednání, není pro určení odpovědného subjektu nezbytné, aby byla zjištěna konkrétní fyzická osoba, jež se jednání dopustila.⁹¹

Významný přínos pro zákon o ochraně přírody a krajiny tak znamenalo rovněž přijetí ustanovení § 20 odst. 6 přestupkového zákona, které staví na jisto, že odpovědnost právnické osoby není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě.

c. Spolupachatelství

Za další z nedostatků zákona o ochraně přírody a krajiny byla aplikační praxí označena absence úpravy některých hmotněprávních institutů, jako je například spolupachatelství. Uvedený nedostatek přímo souvisel s chybějícím obecným předpisem, který by uceleně upravoval instituty pro oblast správních deliktů. Odlišně od úpravy trestněprávní tak normy správního práva neumožňovaly zvažovat odpovědnost právnické osoby jako spolupachatele.⁹²

Popsaný stav znamenal významný problém zejména proto, že zákon o ochraně přírody a krajiny obsahoval mnoho povinností, na jejichž porušení se mohlo různým způsobem podílet více osob, zpravidla zhotovitel a zadavatel

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.03.2015 č. j. zn. 7 As 24/2015 - 18

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 14. 3. 2007, č. j. 1 As 17/2006 - 121

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.01.2017, č. j. 6 As 131/2016 - 25

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.07.2011 č. j. 1 As 86/2011 - 50

díla. Navzdory četnosti povinností uložených jak zhotoviteli, tak zadavateli díla, neobsahoval tento zákon odpovídající skutkové podstaty správních deliktů zadavatelů.⁹³ Za spíše výjimečný případ skutkové podstaty zadavatele lze považovat nesplnění ohlašovací povinnosti podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. h).

Současná obecná úprava přestupkové odpovědnosti obsahuje ustanovení týkající se spolupachatelství v § 11 odst. 2 přestupkového zákona. Aplikováním uvedeného ustanovení na přestupky podle zákona o ochraně přírody a krajiny je tak nyní možné postihovat porušení povinnosti, na němž se v různé formě podílelo více osob.

d. Shrnutí změn

Rekodifikace správního trestání znamenala pro právní úpravu v zákoně o ochraně přírody a krajiny rozsáhlé změny. V první řadě je vhodné zmínit změnu samotného pojetí odpovědnosti právnické osoby za přestupek, kdy nežádoucí objektivní absolutní odpovědnost byla nahrazena objektivní odpovědností s možností liberace. To znamenalo současné zavedení obecného liberačního důvodu přestupkovým zákonem. Lze uvést, že kromě obecného liberačního důvodu podle obecné právní úpravy jsou některé specifické možnosti liberace upraveny i v jednotlivých zvláštních zákonech. Jedná se například o ustanovení § 125f odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Co se týče odpovědnosti právnické osoby za přestupek v případě, že nebyla zjištěna konkrétní fyzická osoba, jejíž protiprávní jednání je přičitatelné právnické osobě, přinesl přestupkový zákon ustanovení, které tuto problematiku konkrétně upravuje. Zákonodárce tímto učinil kladný krok k posílení právní jistoty, kdy nadále již v této věci není nutné nahrazovat zákonnou právní úpravu činností soudů. Judikatura v této oblasti podle dříve platných právních předpisů znamenala značné nejasnosti a komplikace jak pro činnost správních orgánů, tak pro činnost soudů, a oslabovala tak legitimní očekávání adresátů veřejné správy. V současné době tak komplexní právní úprava správního trestání řeší

⁹³ Jelínková, J. *Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny - vývoj názorů a aplikační praxe*. Ochrana přírody, 2009, č. 4, s. 15

i tuto otázku a jednotně stanovuje koncepci přestupkové odpovědnosti právnických osob.

Chybějící úprava spolupachatelství v zákoně o ochraně přírody a krajiny byla doplněna obecnou úpravou spolupachatelství právnických osob obsaženou v ustanovení § 11 odst. 2 přestupkového zákona.

Lze uzavřít, že nežádoucí jevy a mezery v právní úpravě zákona o ochraně přírody a krajiny, které byly často řešeny a vyplňovány judikaturní činností soudů, byly přijetím přestupkového zákona a s tím spojenou novelizací zákona o ochraně přírody a krajiny odstraněny. Uvedené je dle mého názoru možné dovodit mimo jiné z vývoje rozhodovací činnosti správních soudů. Z judikatury, která byla publikována NSS v období od 1. 7. 2017 do současnosti, je patrné, že soudy svou činností již nadále nenahrazují roli zákonodárce a nejsou v takové míře dotazovány na nejasnosti týkající se nejasné koncepce a chybějících institutů odpovědnosti za přestupky právnických osob.

6.1.2. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) obsahoval ve znění účinném ke dni 30. 6. 2017 zvláštní úpravu odpovědnosti právnických osob za protiprávní jednání v části páté, hlavě páté. Zejména ustanovením § 182 stavební zákon upravoval jednotlivé instituty předmětné problematiky. Po přijetí přestupkového zákona a s ním související novelizaci stavebního zákona již výše uvedená část právního předpisu obsahuje z hmotněprávních ustanovení týkajících se přestupků právnických osob pouze jejich jednotlivé skutkové podstaty. Z této absence zvláštních ustanovení a výjimek v úpravě odpovědnosti právnických osob vyplývá, že přestupky podle stavebního zákona se v současné době v celém svém rozsahu řídí obecnou hmotněprávní úpravou této oblasti.

a. Pojetí odpovědnosti

Odpovědnost za správní delikty podle stavebního zákona byla koncipována jako objektivní a nevyžaduje tak zavinění konkrétní fyzické osoby.⁹⁴

⁹⁴ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, § 182.

Objektivní charakter odpovědnosti v této oblasti byl potvrzen i rozhodovací praxí správních soudů.⁹⁵ Na rozdíl od řady dalších zvláštních zákonů v daném období však tato objektivní odpovědnost nebyla povahy absolutní.

Stavební zákon obsahoval v ustanovení § 182 odst. 1 liberační důvod, který stanovil, že „*Právník za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“ Tento obecně formulovaný liberační důvod byl konstruován totožně jako současný liberační důvod podle přestupkového zákona a s ohledem na ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, záviselo stejně jako v současné době pouze na účastníkovi, zda se mu liberační důvod podaří prokázat.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že rekonstrukce správního trestání pro samotnou koncepci odpovědnosti právnických osob za přestupky podle stavební zákon neznamena zásadní změny. Obecný liberační důvod byl sice z pohledu stavebního zákona v nezměněné podobě pouze přesunut do obecné právní úpravy správního trestání, byl ovšem doplněn o negativní výčet důvodů ustanovením § 21 odst. 2 přestupkového zákona. Toto ustanovení obsahuje výčet důvodů, pro které nemůže dojít k liberaci. Jedná se o situace, kdy právník osoba:

- nevykonávala povinnou nebo potřebnou kontrolu nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právník osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právník osobě;
- nebo neučinila nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.⁹⁶

b. Zánik odpovědnosti – promlčecí doba

Zatímco v případě přestupků byla zákonem č. 200/1990 Sb. stanovena prekluzivní lhůta v trvání jednoho roku, zánik odpovědnosti u správních deliktů byl upraven odlišně a individuálně jednotlivými zvláštními zákony. Zánik

⁹⁵ Rozhodnutí Nejvyšší správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 5 As 14/2006-61

⁹⁶ 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. 2023-8-15]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

odpovědnosti právnické osoby za správní delikt dle stavebního zákona byl v období před reformou správního trestání upraven ustanovením § 182 odst. 3.

Uvedený předpis kombinoval subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtu a stanovil, že odpovědnost za správní delikt zaniká, pokud o něm příslušný správní orgán nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl (subjektivní lhůta), ne však později než do tří let ode dne, kdy byl spáchán (objektivní lhůta). Z povahy tohoto institutu vyplývá, že subjektivní lhůta skončila vždy nejpozději současně s koncem lhůty objektivní.⁹⁷ Z textu zákona je patrné, že lhůty se vztahovaly k zahájení správního řízení, nikoliv k jeho ukončení. Správní řízení o správním deliktu tak bylo možné zahájit pouze před uplynutím kterékoliv z uvedených lhůt, avšak následné vydání rozhodnutí či jiná forma ukončení tohoto řízení na těchto lhůtách již nezávisely. Stavební zákon dále neupravoval přerušeni ani stavení běhu prekluzivních lhůt.

Dále, na rozdíl od aktuální obecné úpravy aplikovatelné na přestupky podle stavebního zákona, nebyla dříve rozdílně stanovena promlčecí doba na základě výše horní hranice sazby pokuty. V současnosti činí promlčecí doba dle ustanovení § 30 přestupkového zákona 1 rok nebo 3 roky v případě, že horní hranice sazby pokuty je nejméně 100 000 Kč.

Přestupkový zákon rovněž upravuje pravidla pro stavení a přerušeni běhu promlčecí lhůty a na to navazující mezní promlčecí dobu. O této obecné mezní promlčecí době ustanovení § 32 odst. 3 přestupkového zákona stanoví, že k zániku odpovědnosti za přestupek dojde nezávisle na případném přerušeni promlčecí doby vždy *„nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.“* To ovšem platí pouze směrem k přerušeni promlčecí doby, nikoliv ve vztahu k jejímu případnému stavení.⁹⁸

⁹⁷ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, § 182.

⁹⁸ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-14]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

c. Shrnutí změn

Přijetí přestupkového zákona přineslo ve věci zániku odpovědnosti za přestupky právnických osob několik změn, a to jak ve vztahu ke stavebnímu zákonu, tak i k dalším zvláštním zákonům a obecně celé oblasti správního trestání. Co se týče stavebního zákona, jeho novela účinná k 1. 7. 2017 znamenala zrušení speciální úpravy zániku odpovědnosti a nadále se odpovědnost za přestupky dle tohoto zákona řídí obecnou právní úpravou. Dalším přínosem obecné úpravy pak bylo stanovení pravidel pro přerušení a stavení promlčecí doby a zavedení mezní promlčecí doby. Nad rámec stavebního zákona má zavedení obecné úpravy správního trestání význam zejména pro sjednocení úpravy zániku odpovědnosti v dalších zvláštních předpisech, jejichž rozdílnosti nespočívaly pouze v délce prekluzivní lhůty, ale také v různém kombinování lhůt subjektivních a objektivních. Výjimky z této jednotné úpravy však činí některé zvláštní zákony obsahující odlišnou promlčecí dobu. Jedná se například o zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek nebo zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů.

Novela stavebního zákona navazující na přijetí přestupkového zákona neznamena pro stavební právo tak rozsáhlé změny jako tomu bylo u některých jiných sektorů veřejné správy (např. právo ochrany životního prostředí viz kapitola 7.1.1.). Právní úpravu správně-deliktivní odpovědnosti právnických osob podle stavebního zákona lze však podle mého názoru vhodně využít ke znázornění změn v rámci celé skupiny zvláštních zákonů, které tuto oblast upravovaly obdobně a jejichž změna v souvislosti s reformou správního trestání byla analogická. Do této skupiny předpisů lze dle mého mínění zařadit například zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), zákon České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Hlavní benefity rekonstrukce správního trestání tak pro odpovědnost právnických osob za protiprávní jednání podle stavebního zákona spočívají zejména v upřesnění podmínek liberace, včetně zavedení tzv. negativních důvodů liberace, a dále v zavedení obecné úpravy zániku odpovědnosti, která vedla ke sjednocení trvání a rovněž objektivního charakteru promlčecích lhůt i v mnoha dalších zvláštních zákonech.

6.1.3. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže obsahuje úpravu správně-deliktní odpovědnosti právnických osob v části první, hlavě sedmé. Ačkoliv lze konstatovat, že reforma správního trestání vedla ve značné míře k unifikaci právní úpravy této oblasti v jednotlivých zvláštních zákonech, existují i výjimky. Jedná se o specifické sektory veřejné správy, které i po přijetí přestupkového zákona a jeho obecné úpravy odpovědnosti vyžadují v některých svých částech individuální úpravu. Jedním z těchto předpisů je i nadepsaný zákon, jenž upravuje osobitou kategorii přestupků s významným přesahem do evropského práva. Jejich projednávání je koordinováno Evropskou komisí a příslušnými úřady jednotlivých členských států.⁹⁹ S ohledem na specifický charakter těchto přestupků obsahuje i jejich novelizovaná úprava přijatá v souvislosti s přestupkovým zákonem odchylky od obecné úpravy odpovědnosti právnických osob za přestupky.¹⁰⁰

a. Přechod právně-deliktní odpovědnost právnické osoby

Zákon o ochraně hospodářské soutěže již před přijetím přestupkového zákona upravoval institut přechodu správně-deliktní odpovědnosti právnické osoby na jejího nástupce. Jedná se o první právní předpis, který myšlenku přechodu odpovědnosti právnické osoby na její právní nástupce realizoval.¹⁰¹ Nadepsaný zákon tak lze považovat za jistou odchylku, protože pozitivní právní úprava českého právního řádu v dané době problém přechodu odpovědnosti za správní delikty na právního nástupce právnické osoby neupravovala.¹⁰² Dalšími výjimkami tohoto druhu byly kromě zákona o ochraně hospodářské soutěže později například zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití nebo zákon

⁹⁹ Čl. 101 – 106 Konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2012/C 326/01

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

¹⁰¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 193.

¹⁰² KOPECKÝ, Martin. *K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu*. Právní rozhledy, 2012, č. 15-16, s. 554-558

č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).¹⁰³

Již před přijetím této úpravy však Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že právní nástupnictví je možné v případě, že došlo k účelovému zániku společnosti. Argumentací pro uvedený závěr byl princip zákazu zneužití práva.¹⁰⁴ Naprostá většina zvláštních zákonů tak při řešení dané problematiky vycházela z pravidla, že veřejnoprávní odpovědnost za správní delikt je nepřenositelná na právního nástupce právnické osoby.¹⁰⁵

Zákon o ochraně hospodářské soutěže v období před správní reformou upravoval tento institut v ustanovení § 22b, přičemž v odst. 1 bylo definováno samotné pravidlo, že odpovědnost za správní delikt právnické osoby, která zanikla přechází na jejího nástupce. V odst. 2 pak bylo stanoveno, že pokud právnická osoba zanikla po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty, přechází povinnost uhradit tuto pokutu na jejího právního zástupce. Oba odstavce rovněž upravovaly situaci, kdy má právní osoba více nástupců. Zákonodárce se pro účely zavedení tohoto institutu inspiroval situací panující v oblasti ukládání pokut právním nástupcům v předpisech platných v tehdejší Evropské hospodářské společnosti.¹⁰⁶

Přijetím přestupkového zákona byla do obecné úpravy zakomponována obdobná ustanovení týkající se přechodu odpovědnosti právnické osoby za přestupek. V této souvislosti došlo ke zrušení zvláštní úpravy v zákoně o ochraně hospodářské soutěže a nadále se tato oblast řídí úpravou obecnou. Koncepce zvolená v přestupkovém zákoně je ovšem totožná jako ta dříve použitá v zákoně o ochraně hospodářské soutěže a k významným změnám předmětné problematiky tak v kontextu tohoto zákona nedošlo.

b. Zánik odpovědnosti – promlčecí doba

Shodně s ostatními zvláštními předpisy upravujícími správně-deliktivní odpovědnost právnických osob také zákon o ochraně hospodářské soutěže

¹⁰³ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-18]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479

¹⁰⁵ Tamtéž., Např. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, č. j. 6 A 103/94-26

¹⁰⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 155/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

obsahoval ustanovení týkající se zániku této odpovědnosti, konkrétně jejího promlčení. Tento zákon kombinoval promlčecí dobu subjektivní a objektivní a v ustanovení § 22b odst. 3 stanovoval jejich délku na pět let pro lhůtu subjektivní a na 10 let pro lhůtu objektivní. Co se týče dalších podmínek a ustanovení týkajících se promlčecích lhůt lze shodně s částí 6.1.2. uvést, že tyto lhůty se vztahovaly k zahájení správního řízení, nikoliv k jeho ukončení. Správní řízení o správním deliktu tak bylo možné zahájit pouze před uplynutím kterékoliv z uvedených lhůt, avšak následné vydání rozhodnutí či jiná forma ukončení tohoto řízení na těchto lhůtách již nezávisely. Zákon o ochraně hospodářské soutěže dále neupravoval přerušení ani stavení běhu prekluzivních lhůt.

Přijetí obecné úpravy odpovědnosti za přestupky znamenalo mimo jiné také sjednocení pravidel promlčení a s tím spojené změny textu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Nově bylo do uvedeného zákona vneseno ustanovení § 23 označené jako „Promlčecí doba, stavení a přerušení promlčecí doby“. Tímto ustanovením byla pro předmětný zákon stanovena promlčecí doba na deset let, přičemž v některých zvláštních případech vyčtených v § 23 odst. 2 činí promlčecí doba tři roky. Nadále se ovšem jedná pouze o objektivní promlčecí dobu, když subjektivní pojetí promlčecí doby bylo z tohoto zákona odstraněno. Další změnou bylo zavedení speciálních podmínek stavení a přerušení promlčecí doby a s tím související počátek běhu nové lhůty po přerušení a maximální doba trvání přerušené lhůty. Nejdelší možná doba trvání přerušené promlčecí lhůty činí v současné době čtrnáct let a v případech podle § 23 odst. 2 šest let, přičemž tato doba může být prodloužena o dobu, po kterou byla pozastavena.

c. Shrnutí změn

Co se týče přechodu odpovědnosti právnických osob za přestupky, opouští současná právní úprava, stejně jako již dříve zákon o ochraně hospodářské soutěže, koncepci nepřenositelnosti veřejnoprávní odpovědnosti a je naopak založena na principu přechodu odpovědnosti právnické osoby na jejího právního nástupce. Motivací zákonodárce bylo u této změny *„zabránit, aby právnická osoba, která spáchá přestupek, unikla odpovědnosti například tím, že účelově dobrovolně zanikne a způsobí tak přechod práv a povinností na nový subjekt, svého právního nástupce, který by jinak nebylo možno za přestupek*

postihnout.“¹⁰⁷ Ačkoliv reforma správního trestání neměla zásadní vliv na pojetí přechodu odpovědnosti za přestupky v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, bylo totožného pojetí použito pro účely obecné úpravy přestupkového zákona. To znamenalo významnou změnu napříč zvláštními zákony, které byly doposud s minimem výjimek založeny na obecně přijímaném principu nepřenositelnosti.¹⁰⁸

Ohledně zániku odpovědnosti ve formě promlčení, lze uvést, že pro všechny zvláštní zákony nepřinesla obecná úprava unifikaci veškerých prvků odpovědnosti právnických osob za přestupky. Je patrné, že na rozdíl od mnoha dalších zvláštních zákonů nedošlo u zákona o ochraně hospodářské soutěže ke sjednocení délky trvání promlčecí doby a některých dalších institutů přestupkové odpovědnosti. Důvodem pro zachování zvláštních lhůt a dalších specifik je zvláštní povaha přestupků na úseku hospodářské soutěže a jejich provázanost s právními předpisy Evropské Unie. Navzdory zmíněným odchylkám od obecné úpravy však zákon o ochraně hospodářské soutěže převzal určité prvky přestupkové odpovědnosti podle obecné úpravy, jako například zrušení subjektivní promlčecí lhůty.

Lze tedy uzavřít, že ačkoliv reforma správního trestání v případě tohoto zákona nevedla k jeho plnému sjednocení s obecnou právní úpravou, bylo v rámci možností s ohledem na specifika dané problematiky a její přesah do práva Evropské Unie, dosaženo přiblížení této speciální právní úpravy k úpravě obecné. Obdobný přínos a změny pak lze pozorovat i u dalších zvláštních zákonů, které regulují specifické oblasti veřejné správy. Do této skupiny lze dle mého názoru zařadit například zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁰⁸ Tamtéž.

6.2. Další zvláštní zákony obsahující některé změny

Do této skupiny byly zařazeny některé zvláštní zákony, na kterých lze pozorovat určité jednotlivé změny či specifika pojetí správně-deliktní odpovědnosti právnických osob a souvisejících institutů. Z hlediska podání kompletního obrazu o stavu právní úpravy před a po reformě správního trestání nejsou tyto zákony srovnatelně významné jako právní předpisy v předešlé kategorii, ale současně na nich lze znázornit určité další změny a celkové schéma transformace správního trestání tímto způsobem doplnit.

6.2.1. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) - spolupachatelství

Vodní zákon obsahoval ustanovení týkající se správních deliktů právnických osob v části první, hlavě dvanácté, dílu druhém, tedy ustanoveních § 125a-125k. Zvláštností správních deliktů podle tohoto zákona je široký okruh subjektů, které se protiprávních jednání mohou dopustit. Uvedené vyplývá z účelu a předmětu úpravy této oblasti veřejné správy, kdy nadepsaný zákon upravuje *„právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám, vztahy fyzických a právnických osob k využívání povrchových a podzemních vod, jakož i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí...“*¹⁰⁹ Právní vztahy popsané v citovaném ustanovení vypovídají o vysokém počtu osob, kterým vodní zákon ukládá povinnosti. Tyto povinnosti bývají často ukládány více subjektům, avšak ve vztahu ke stejným povrchovým a podzemním vodám a vodním útvarům. Z této skutečnosti vyplývá, že porušení jedné povinnosti se může dopustit současně více osob, včetně osob právnických.

Vodní zákon a neexistující obecná úprava správního trestání právnických osob ovšem neobsahovaly ustanovení týkající se odpovědnosti spolupachatele. Uvedený nedostatek vyžadoval vyplnění této mezery v zákoně prostřednictvím rozhodovací praxe soudů. K problematice spolupachatelství se tak vyjádřil NSS ve svém rozhodnutí ze dne 10. 7. 2008 uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. j. 1 As 51/2008 – 72. V právní větě tohoto judikátu soud vyjádřil názor, že *„Není vyloučeno, aby určitý škodlivý následek byl způsoben konáním či opomenutím více právnických osob (a to případně*

¹⁰⁹ § 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

i v souběhu s přestupkem fyzické osoby). V takovém případě správní orgány zkoumají odpovědnost každé z právnických osob ve vztahu k jí porušené právní povinnosti samostatně (a těmto právnickým osobám jsou pak sankce udělovány rovněž samostatně).“ V tomto pojetí při účasti více právnických osob na spáchání správního deliktu byla však jejich odpovědnost za protiprávní jednání posuzována individuálně a pachatel musel naplnit všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu.¹¹⁰ Ačkoliv tedy NSS vyslovil možnost porušení právní povinnosti více právnickými osobami, nejednalo se o koncept, podle kterého k takovému porušení může dojít společným jednáním nejméně dvou osob, z nichž alespoň jedna je osobou právnickou, kdy následně za správní delikt odpovídá každá z nich jako by ho spáchala sama.¹¹¹ V dané věci se tak ani rozhodovací praxí soudů nepodařilo výše nastíněný problém chybějícího institutu spolupachatelství odstranit. K tomu nakonec došlo až v souvislosti s přijetím přestupkového zákona.

Reforma správního trestání a související novelizace znamenala pro nadepsaný zákon zrušení hmotněprávních ustanovení týkajících se odpovědnosti právnických osob za správní delikty a aplikování obecné úpravy přestupkového zákona v plném rozsahu. Protože zavedená obecná úprava zahrnuje rovněž ustanovení upravující podmínky spolupachatelství právnických osob, je možné konstatovat, že předmětný nedostatek vodního zákona byl reformou správního trestání odstraněn a nadále se tento zákon řídí v dané věci obecnou úpravou spolupachatelství podle přestupkového zákona.

6.2.2. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech) - zvláštní liberační důvod

Zákon o obalech upravoval správní delikty v části první, hlavě šesté, v ustanoveních § 44 a násl. Již v období před reformou správního trestání se jednalo o jeden z právních předpisů založených na objektivním pojetí odpovědnosti právnických osob za správní delikty s možností liberace. Jistou zvláštností tohoto zákona však bylo, že obsahoval více než jeden (obecný) liberační důvod. Nebyl to jediný právní předpis s takovou konstrukcí možnosti zprostit se správně-deliktovní odpovědnosti, avšak jednalo se o jev spíše méně častý. Z dalších zákonů upravujících zvláštní liberační důvody lze uvést například zákon

¹¹⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 96.

¹¹¹ § 11 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), který stanoví, že provozovatel vozidla za přešupek podle ustanovení § 125f odst. 1 neodpovídá, pokud prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích buď zaprvé bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo zadruhé podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel. V tomto případě ovšem liberační důvod vztahuje k odpovědnosti právnických i fyzických osob.

Co se týče možností právnické osoby zprostit se odpovědnosti za správní delikt podle zákona o obalech, obsahoval nadepsaný předpis v první řadě obecný liberační důvod, ve stejné podobě jako i další zvláštní zákony v tomto období. Obecný liberační důvod spočíval v možnosti právnické osoby zprostit se odpovědnosti prokázáním, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Dále tento zákon upravoval druhý liberační důvod, který se vztahoval pouze k některým v něm obsaženým správním deliktům, konkrétně ke dvěma správním deliktům právnických osob spočívajícím v nesplnění povinnosti zpětného odběru a zajištění dalšího využití obalů a odpadu z obalů.¹¹² Ve vztahu k těmto správním deliktům se právnická osoba mohla zprostit odpovědnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona o obalech, jestliže k porušení právní povinnosti došlo do 3 měsíců ode dne, kdy autorizované společnosti, s níž právnická uzavřela smlouvu o sdruženém plnění, zaniklo rozhodnutí o autorizaci.

V souvislosti s reformou správního trestání došlo s cílem unifikace správního trestání ke změně zákona o obalech, kterou byla zrušena téměř veškerá hmotněprávní ustanovení obsahující zvláštní úpravu odpovědnosti právnických osob za správní delikty. Ačkoliv zrušeno bylo i ustanovení zakládající obecný liberační důvod, výše popsany speciální liberační důvod zůstal v tomto zákoně zachován. Vyjma tohoto jediného specifika se na předmětný zákon nadále vztahuje obecná úprava dané oblasti podle přestupkového zákona. Lze tak uzavřít, že ačkoliv v naprosté většině zvláštních zákonů došlo ke zrušení ustanovení upravujících liberační důvody a následnou aplikaci obecného liberačního důvodu na základě obecné úpravy, nejedná se o sjednocení zcela bezvýjimečné.

¹¹² § 46 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)

6.2.3. Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti - konstrukce absolutní objektivní odpovědnosti

Analyzování změn správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob je v této práci založeno na srovnání stavu bezprostředně před reformou správního trestání a v období následujícím. V této části si ovšem dovoluji udělat výjimku a vrátit se do období vzdálenější minulosti.

Jak již bylo dříve v této práci zmíněno, je absolutní objektivní odpovědnost nevhodnou konstrukcí odpovědnosti právnických osob za správní delikty, spojenou s nežádoucí přílišnou tvrdostí zákona a potenciální nespravedlností.¹¹³ Navzdory uvedenému byla část právních předpisů upravujících správní trestání dříve založena právě na tomto pojetí odpovědnosti. Postupem času docházelo k opouštění konceptu absolutní odpovědnosti a do zvláštních zákonů byly vkládány liberační důvody, zejména obecný liberační důvod spočívající v prokázání míry úsilí ve vztahu k zabránění porušení právní povinnosti. V souvislosti s tímto trendem však soudy řešily situace, kdy se právnické osoby dopouštěly správních deliktů podle zvláštních zákonů v době, kdy tyto zákony neupravovaly možnost zprostit se delikt ní odpovědnosti, avšak v době rozhodování již byly zákony novelizovány a liberační důvod obsahovaly.

Popsaný proces proměny pojetí správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob se uplatnil i v případě zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti. Znění uvedeného zákona účinné do 18. 8. 2008 neobsahovalo žádné liberační důvody a odpovědnost podle tohoto předpisu tak byla absolutní. Novelizujícím zákonem č. 303/2008 Sb., s účinností od 19. 8. 2008 však byl do nadepsaného zákona zaveden obecný liberační důvod. S ohledem na popsanou situaci bylo nutné zabývat se otázkou, zda je možné uplatnit liberační důvod zakotvený do zákona až po spáchání správního deliktu. K nastíněnému problému se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 8 Afs 42/2013-94, ve kterém uvedl, že „*Liberační důvody uvedené v § 6a zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění účinném od 19. 8. 2008 se mohou uplatnit i na porušení povinností spáchaná před tímto datem, neboť předmětné ustanovení je nutno považovat za právní úpravu, která je pro pachatele*

¹¹³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 152.

správního deliktu příznivější ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.“ NSS tak s ohledem na zásadu zakotvenou na ústavní úrovni, která umožňuje použití pozdější právní úpravy příznivější pro pachatele správního deliktu, judikoval aplikovatelnost ustanovení obsahujících liberační důvody přijatých až potom, kdy došlo ke spáchání protiprávního jednání.

Z uvedeného vyplývá, že přechod od absolutní objektivní správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob byl postupným procesem. V průběhu času byla předmětná problematika řešena zvláštními zákony, rozhodovací činností správních orgánů i soudů a v jeho finální podobě rekonstrukcí správního trestání. Přijetím přestupkového zákona a souvisejícími změnami tak došlo k definitivnímu opuštění konceptu absolutní objektivní správně-delikt ní odpovědnosti a prostřednictvím obecné právní úpravy a liberačního důvodu byla plošně zavedena objektivní odpovědnost za přestupky s možností liberace.

6.2.4. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) – souběh odpovědnosti právnických a fyzických osob

Otázka souběžné odpovědnosti právnických osob za správní delikty a fyzických osob za přestupky nebyla v období do 30. 6. 2017 právními předpisy řešena. Nejasnosti v této problematice vznikaly také vlivem ustanovení § 6 zákona o přestupcích, které upravovalo otázku odpovědnosti za porušení právní povinnosti právnické osoby. Uvedené ustanovení zakládalo za takové porušení odpovědnost osoby, jež za právnickou osobu jednala nebo měla jednat.¹¹⁴ Toto ustanovení bylo do zákona o přestupcích vloženo ještě v době, kdy neexistovala samostatná kategorie správních deliktů právnických osob, a kdy trestání právnických osob spočívalo v postihu za ní jednajících fyzické osoby.¹¹⁵ V této souvislosti lze konstatovat, že zmíněné ustanovení nereagovalo na vznik kategorie správních deliktů právnických osob a jejího rozšíření.

Absence úpravy souběhu odpovědnosti právnické a fyzické osoby se ukázala být problematickou také v kontextu zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Některé objekty chráněné

¹¹⁴ HRŮŠOVÁ, Klára, MOLEK, Pavel. *Správní trestání v aplikační praxi soudů*. Soudní rozhledy, 2009, č. 12, s. 449-466

¹¹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního*. Správní právo. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 79.

tímto právním předpisem totiž mohly být porušeny různými jednáními více osob. K tomuto nedostatku se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č.j. 10 As 225/2016-57, kde se zabýval samotnou přípustností souběžné odpovědnosti v souvislosti zákazem dvojího postižení téhož skutku, vyjádřeného zásadou *ne bis in idem*. V tomto rozhodnutí NSS uvedl, že „*Ve správním právu totiž není vyloučena ani souběžná odpovědnost fyzických a právnických osob za správní delikty, resp. správní delikty právnických osob a přestupky fyzických osob.*“ Tento názor NSS podpůrně opírá o úpravu v ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který stanoví že trestní odpovědností právnické osoby není dotčena trestní odpovědnost osoby fyzické uvedené v ustanovení § 8 odst. 1 téhož předpisu. Nejvyšší správní soud dále ve vztahu zásadě zákazu dvojího trestání za jeden skutek stanovil, že pro účely totožnosti osoby nelze ztotožňovat právnickou osobu a jejího společníka.

Lze shrnout, že až do reformy správního trestání neexistovala obecná úprava souběžné odpovědnosti právnických osob za správní delikty a fyzických osob za přestupky. Vlivem častého rozhodování o případech, kdy k porušení jedné právní povinnosti stanovené zvláštním zákonem docházelo jednáním více různých osob, se však postupem času v dané věci vytvořila poměrně ustálená judikatura a souběžná odpovědnost právnických osob za správní delikty a fyzických osob za přestupky byla ve správním právu obecně přijímána. Přijetí přestupkového zákona a obecné úpravy správního trestání znamenalo zákonné regulace této problematiky, konkrétně v ustanovení § 20 odst. 7 uvedeného předpisu.

7. Ucelené shrnutí změn v oblasti správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob v souvislosti s reformou správního trestání

Dlouhodobá absence obecné úpravy odpovědnosti za správní delikty vyústila v roztržitěnou dílčí úpravu obsaženou ve více než dvou stech zvláštních zákonů.¹¹⁶ Vytvoření zcela kompletního schématu změn správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob souvisejících s reformou správního trestání považuji s ohledem na zmíněnou nejednotnost právní úpravy a na rozsah této práce za nereálné. Analýza změn každého z těchto jednotlivých právních předpisů a jejich následné zhodnocení může být ovšem dle mého názoru pro účely poskytnutí v maximální možné míře komplexního obrazu o těchto změnách napříč právním řádem do jisté míry nahrazena vymezením několik skupin těchto zvláštních zákonů a jejich charakterizováním.

U některých právních předpisů lze v souvislosti s reformou správního trestání pozorovat obdobné či shodné změny správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob či jejich prvků. Na základě těchto podobností lze z uvedených zvláštních zákonů vytvořit do značné míry homogenní skupiny. Pro rozdělení jsem zvolil kritérium spočívající v rozsahu těchto změn, přičemž za účelem vytvoření tohoto v rámci možností uceleného schématu jsem vycházel z více než 230 zvláštních zákonů novelizovaných změnovým zákonem č. 183/2017 Sb.

7.1. Změny zvláštních zákonů podle jejich rozsahu

Kritériem pro zařazení jednotlivých zvláštních zákonů do této skupiny je rozsah jejich změn a podobnosti v jejich právní úpravě odpovědnosti právnických osob za správní delikty před reformou správního trestání a následné analogii změn, ke kterým došlo v souvislosti s ní. Uvedené kritérium spočívá zejména v komplexnosti právní úpravy předmětné problematiky a míře její individuality v jednotlivých zvláštních zákonech před rekodifikací přestupkového práva a následné v míře ucelenosti a sjednocení či naopak zachování individuality této

¹¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

úpravy po rekodifikaci. Napříč právním řádem lze dle mého názoru na základě výše popsaného kritéria identifikovat tři nejvýznamnější skupiny zvláštních zákonů.

7.1.1. Zvláštní zákony řídicí se v plném rozsahu obecnou právní úpravou podle přestupkového zákony

Nejčetnější skupinu zvláštních zákonů založenou na podobnosti úpravy odpovědnosti právnických za správní delikty před rekodifikací přestupkového práva a obdobné povaze jejich následných změn tvoří předpisy, které před reformou správního trestání obsahovaly z hmotněprávní úpravy této odpovědnosti pouze ustanovení zakládající obecný liberační důvod a dále ustanovení upravující zánik odpovědnosti ve formě promlčecí lhůty. V případě, že zvláštní zákon byl založen na absolutní objektivní odpovědnosti, obsahoval pouze hmotněprávní ustanovení upravující promlčení. Promlčecí lhůta byla stanovena individuálně pro každý jednotlivý zvláštní zákon, a to co do délky i jejího charakteru (kombinace objektivní a subjektivní). Správně-delikt ní odpovědnost právnických osob podle předpisů zařazených do této kategorie a její změny byly podrobněji vymezeny v kapitole 6.1.2. na příkladu stavebního zákona.

Reforma správního trestání přinesla novelizaci těchto zákonů, spočívající zejména ve zrušení výše uvedených ustanovení a jejich nahrazení obecnou úpravou odpovědnosti právnických osob podle přestupkového zákona. Pro tyto zákony znamenalo přijetí obecné právní úpravy dané oblasti a její následné aplikování dvě hlavní změny. Zaprvé se jednalo o sjednocení již existující úpravy, která byla v každém předpise pojata individuálně a vedla k roztríštěnosti předmětné problematiky. V případě předpisů v této skupině šlo zejména o odlišnosti spočívající v pojetí odpovědnosti (absolutní nebo s možností liberace) a rozdílnou úpravu institutu promlčení. Zadruhé pak přijetí přestupkového zákona znamenalo zavedení obecné úpravy včetně absentujících institutů správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob (např. spolupachatelství, přechod odpovědnosti na právního nástupce, a další) a jejich aplikování na tyto zvláštní právní předpisy.

Je možné shrnout, že zvláštní zákony zařazené do této skupiny již po reformě správního trestání neobsahují zvláštní hmotněprávní úpravu odpovědnosti právnických osob za přestupky a v plném rozsahu se v této oblasti

řídí obecnou právní úpravou obsaženou v přestupkovém zákoně. Došlo tak ve velkém rozsahu ke sjednocení právní úpravy správního trestání.

7.1.2. Zvláštní zákony řídící se v převážně obecnou právní úpravou podle přestupkového zákona

Právní předpisy zařazené do této skupiny se v podstatě shodují s předešlou kategorií ve věci stavu právní úpravy před správní reformou. Následné změny byly rovněž obdobné, avšak tyto zákony si zachovaly svou individuální úpravu promlčení odpovědnosti právnických osob za přestupek.

Jak již bylo podrobněji popsáno v kapitole 6.1.2., přestupkový zákon směřoval k překonání roztržičnosti úpravy promlčecí doby v jednotlivých zákonech. Za tímto účelem byla zavedena obecná promlčecí lhůta v délce trvání jednoho roku a tří let v závislosti na výši horní hranice sazby pokuty. Současně se přestupkový zákon odchýlil od dvojí formy promlčecí lhůty, subjektivní a objektivní. Stanovení počátku běhu subjektivní promlčecí lhůty se ukázalo jako značně problematické a daný problém musela nezdědka řešit soudní judikatura. Přestupkový zákon tak zachovává pouze promlčecí lhůtu objektivní, jejíž počátek je stanoven objektivními skutečnostmi.¹¹⁷

Zvláštní zákony v této kategorii v souvislosti s reformou správního trestání zaznamenaly téměř kompletní přesun k obecné úpravě přestupkového zákona. Jedinou výjimkou jsou ustanovení týkající se promlčecí lhůty, které zůstaly v těchto právních předpisech zachovány. Důvodem setrvání u speciální úpravy promlčení odpovědnosti za přestupky je zejména zvláštní povaha zjišťování a postihování protiprávních jednání v příslušných sektorech veřejné správy.¹¹⁸ Promlčecí lhůty stanovené odlišně ve zvláštních zákonech jsou zpravidla delšího trvání a při stanovení jejich výše je zohledněn význam přestupků v dané oblasti.¹¹⁹ Jako zástupce této kategorie lze uvést například zákon č. 165/2012 Sb.,

¹¹⁷ ŠIKOLA, Luděk. *Zákon o podporovaných zdrojích energie: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 466.

¹¹⁸ ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-26]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹¹⁹ ŠIKOLA, Luděk. *Zákon o podporovaných zdrojích energie: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 467.

o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, který stanovuje promlčecí dobu na 5 let a pokud byla promlčecí doba přerušena, tak na 8 let.¹²⁰

7.1.3. Zvláštní zákony zachovávající vyšší míru individuálnosti právní úpravy

Méně početnou skupinu právních předpisů, konstruovanou podle výše definovaného kritéria, pak tvoří zvláštní zákony upravující určité svébytné sektory veřejné správy. Vzhledem k osobité povaze těchto právních oblastí obsahovala jejich právní úprava před reformou správního trestání celou řadu ustanovení týkajících se odpovědnosti právnických osob za správní delikty a jejich institutů. Nad rámec obecného liberačního důvodu a úpravy promlčecí doby upravovaly zvláštní zákony zařazené do této skupiny například další specifické liberační důvody nebo přechod správně-deliktní odpovědnosti právnické osoby na jejího nástupce. Správně-deliktní odpovědnost právnických osob a její prvky podle předpisů začleněných do této skupiny jsou blíže specifikovány v kapitole 6.1.3., kde jsou demonstrovány na právní úpravě zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Reforma správního trestání znamenala rozsáhlé změny rovněž pro tuto kategorii zvláštních zákonů. Obecná úprava obsahující základní podmínky správně-deliktní odpovědnosti právnických osob jakož i úpravu jejich jednotlivých institutů se v mnohých případech uplatní také u právních předpisů v této skupině. Na rozdíl od první skupiny ovšem tyto zvláštní zákony nadále obsahují vlastní individuální hmotněprávní úpravu předmětné oblasti a zakotvují celou řadu odchylek od obecné úpravy. Odchytky mohou spočívat buď v ustanoveních výslovně obsahujících speciální úpravu nebo v ustanoveních, která vylučují úpravu obecnou. Nezbytnost těchto individualit je dána samotnou specifickou povahou správních deliktů v těchto právních předpisech a jejich častým přesahem do práva Evropské unie a s tím spojenou povinností harmonizace českého a evropského práva.¹²¹

Lze uzavřít, že reforma správního trestání měla podstatný význam i pro zvláštní zákony zařazené do této skupiny. S ohledem na značná specifika sektorů veřejné správy, které tyto právní předpisy upravují, byl však unifikací efekt přijetí obecné úpravy odpovědnosti právnických osob za přestupky pouze

¹²⁰ § 50 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů

¹²¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

omezený. Navzdory zachování individuální úpravy předmětné problematiky ve zvláštních zákonech je však možné konstatovat, že zavedení obecné úpravy znamenalo v kontextu celého právního řádu přiblížení speciální úpravy úpravě obecné.

8. Zhodnocení změn správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob v souvislosti s reformou správního trestání

Přijetí přestupkového zákona, a s tím spojené rozsáhlé změny v oblasti správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob, znamenalo podle mého názoru v kontextu značných nedostatků předešlé právní úpravy krok zákonodárce správným směrem. Za pozitivní lze rovněž označit skutečnost, že přestupkový zákon naby l účinnosti v původně schválené podobě a bylo tak umožněno prověření jeho originálního znění aplikováním v praxi. Není totiž výjimkou, že ke změnám zákonů dochází ještě v období legisvakance, kdy ani není možné posoudit vhodnost a koncepci zvolené právní z hlediska praktického.¹²² Domnívám se, že o vysoké kvalitě tohoto právního předpisu a jeho přínosu, konkrétně pak v části týkající se problematiky správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob, vypovídá také stabilita a doposud jen drobné změny jeho znění. Přestupkový zákon byl po dobu jeho účinnosti novelizován celkem pětkrát, přičemž oblasti odpovědnosti právnických osob za přestupky se přímo nedotýkala žádná z těchto jeho změn.

8.1. Přínosy reformy správního trestání

Za hlavní přínosy reformy správního trestání považuji doplnění právního řádu o ucelený kodex, vyplňující prázdná místa zejména v právní úpravě odpovědnosti za správní delikty právnických osob. Nově byla zavedena obecná úprava odpovědnosti právnických osob za přestupky, která nejen zavádí základní podmínky delikt ní odpovědnosti právnických osob, ale také úpravu dalších jednotlivých institutů, které dříve součástí právního řádu nebyly. Přijetí této obecné úpravy umožnilo správním i soudním orgánům aplikujícím platné právo omezit časté nadužívání analogie práva, kdy dříve byly tímto nežádoucím způsobem nuceně vyplňovány mezery v právní úpravě správního trestání, zpravidla aplikováním ustanoveních trestního práva.¹²³

¹²² 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. 2023-8-23]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹²³ MLSNA, Petr: *Reforma přestupkového práva - základní východiska, cíle a očekávání*. Právní Prostor, 2016.

Obecná úprava rovněž zprostředkovala sjednocení pojetí odpovědnosti za přestupky právnických osob a jejich jednotlivých prvků obsažených ve zvláštních zákonech. K naplnění účelu přestupkového zákona byl přijat rozsáhlý změnový zákon č. 183/2017, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Tento předpis navazující na přijetí přestupkového zákona znamenal rozsáhlou novelizaci zvláštních zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků právnických osob. Cílem těchto změn bylo uvedení úpravy přestupkové odpovědnosti podle zvláštních zákonů do vzájemného souladu, jakož i souladu s úpravou přestupkového zákona.¹²⁴

8.2. Problematické aspekty reformy správního trestání

Ačkoliv přestupkový zákon považují za zdařilý a celkový přínos reformy správního trestání za pozitivní, je nepochybné, že právní úprava přestupkového zákona má určité nedostatky a nepřesnosti. S ohledem na četné kritické připomínky napříč odbornou literaturou a diskusí odborné veřejnosti, by bylo zcela jistě možné věnovat se na tomto místě mnohým nepřesnostem a nedostatkům předmětné problematiky. Pro účely této práce se ovšem omezím na dva problémy, které souvisejí s prvky odpovědnosti právnických osob za přestupky, které byly blíže rozebrány v předešlých částech této práci.

8.2.1. Rozpor v terminologii současné koncepce odpovědnosti právnických osob za přestupek

Z důvodové zprávy k přestupkovému zákonu vyplývá, že při volbě koncepce odpovědnosti právnické osoby za přestupek, byla vyloučena jedna z možných variant, která byla založena na principu přičitatelnosti (viz varianta číslo tři v kapitole 5.2. této práce). Jako důvod pro dosažení tohoto závěru byla uvedena náročnost zjišťování skutkového stavu věci ze strany správních orgánů. Zmíněná náročnost spočívá zejména v nutnosti posoudit zavinění fyzické osoby a stanovení, zda je tato fyzická osoba ve vztahu k právnické osobě, který zakládá přičitatelnost jejího jednání. Dle navrhovatele zákona by uvedené pojetí odpovědnosti vedlo ke snížení počtu postižených protiprávních jednání právnických osob a tím pádem i počtu uložených pokut. Takový stav by směřoval

¹²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

ke snížení příjmu veřejných rozpočtů a zároveň k oslabení preventivní funkce správního trestání.¹²⁵ Na tomto místě je ovšem nutné uvést, že ačkoliv návrhové odmítá koncepci odpovědnosti založené na přičitatelnosti, je pojmu přičitatelnosti užito na několika místech přestupkového zákona (§ 20, § 21 a § 22). V dalších ustanoveních je naopak uveden pojem „jednání právnické osoby“ (§ 6). Tento rozpor v terminologii lze považovat za legislativní chybu *contradictio in terminis*.¹²⁶

Ze samotného textu zákona tak lze dovodit, že navzdory prohlášení návrhové v důvodové zprávě o nevhodnosti koncepce přičitatelnosti, je ve skutečnosti odpovědnost v přestupkovém zákoně založena právě na přičitatelnosti jednání fyzické osoby, jejíž vztah k právnické osobě je v tomto zákoně taxativním způsobem vymezen. Na rozdíl od třetí varianty ovšem v nakonec zvolené první variantě není k odpovědnosti za přestupek nutné zavinění konkrétní fyzické osoby.¹²⁷

8.2.2. Problematika přechodu odpovědnosti na právního nástupce

Přijetím přestupkového zákona byl do obecné úpravy správního trestání zaveden institut přechodu odpovědnosti právnických osob za přestupky na jejich právní nástupce. Do této doby nebyla problematika přechodu odpovědnosti za správní delikty obecně upravena a obsahovalo ji pouze několik zvláštních zákonů.¹²⁸ Tyto zvláštní zákony tvořily výjimku z pravidla obecně přijímaného právní teorií i správní a soudní praxí, že odpovědnost za správní delikty je čistě osobní povahy a na právního nástupce nepřechází.¹²⁹

Přestupkový zákon upravuje přechod odpovědnosti právnických osob za přestupky na jejich právního nástupce v ustanovení § 33. Při jeho tvorbě se zákonodárce nechal inspirovat ustanovením § 10 odst. 1 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který stanoví, že trestní odpovědnost právnických osob přechází na všechny její právního nástupce.¹³⁰ Uvedené

¹²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

¹²⁶ FRUMAROVÁ, K. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 48.

¹²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹²⁸ KOPECKÝ, Martin. *K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu*. Právní rozhledy, 2012, č. 15-16, s. 554-558

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479

¹³⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 278.

ustanovení trestního práva je dlouhodobě odbornou veřejností označováno za neurčité a nejasné a někteří odborníci se vyjádřili, že by bylo vhodné podrobit ho revizi a následně novelizovat.¹³¹ Přes uvedené nedostatky se zákonodárce rozhodl převzít toto ustanovení do přestupkového zákona ve formě stejně neurčité. Z ustanovení § 33 přestupkového zákona jsou patrné některé významné nedostatky.¹³²

a. Požadovaná forma nástupnictví

V první řadě se jedná o nejasnost, zda k přechodu odpovědnosti právnické osoby za přešupek dochází pouze v případě univerzálního nástupnictví, nebo i v případě singulární sukcese. V této věci s ohledem na text důvodové zprávy, která k danému ustanovení uvádí, že „*Pokud dochází jen k dispozici s objektem, tzn. s majetkem, ať už s podnikem, nebo s jednotlivou pohledávkou, nejde o právní nástupnictví v uvedeném smyslu.*“, a názory odborníků ve vztahu k přechodu odpovědnosti v trestním právu, souhlasím s převažujícím názorem, že k nástupnictví je vyžadována univerzální sukcese.¹³³

b. Objektivní přechod odpovědnosti

Předmětné ustanovení zavádí přechod odpovědnosti v objektivní podobě. To znamená, že k přechodu odpovědnosti dochází i v situaci, kdy právní nástupce právnické osoby nevěděl případně ani vědět nemohl, že původní právnická osoba se dopustila přešupku.¹³⁴ Toto pojetí je některými odborníky považováno za problematické, protože zakládá nejistotu pro potenciální kupce právnické osoby. Uvedené může vést k obavám z přechodu odpovědnosti za přešupek a od koupě může být z tohoto důvodu upuštěno. Stejně jako v případě přechodu trestní odpovědnosti by tak *de lege ferenda* mohlo být vhodným řešením zavedení určité formy zavinění právního nástupce.¹³⁵

¹³¹ JELÍNEK, Jiří. *K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce*. Bulletin advokacie, 2015, č. 5, s. 21-25

¹³² Tamtéž.

¹³³ PRÁŠKOVÁ H. *K přechodu odpovědnosti právnické osoby za přešupek*. Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám. Spolek českých právníků Všeherd 2018, s. 343

¹³⁴ GRYGAR, Tomáš. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přešupky v nové právní úpravě*. Právní rozhledy, 2017, č. 12, s. 426-432

¹³⁵ JELÍNEK, Jiří. *K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce*. Bulletin advokacie, 2015, č. 5, s. 21-25

c. Právní nástupce – fyzická nebo právnická osoba

Posledním problémem souvisejícím s přechodem odpovědnosti právnické osoby za přešůpek, kterému se v této práci budu stručně věnovat je otázka, zda na základě předmětného ustanovení může odpovědnost za přešůpek přecházet pouze na právnické osoby nebo rovněž na osoby fyzické. Ačkoliv samotný text ustanovení na tuto otázku odpověď neposkytuje, lze dovést, že přechod odpovědnosti za přešůpek právnické osoby na osobu fyzickou, která není fyzickou osobou podnikající, není možný. K tomuto závěru dle mého názoru vede skutečnost, že podle ustanovení § 15 přešůpkového zákona je odpovědnost fyzických osob za přešůpek založena na principu zavinění.

Stejně jako u předešlých dvou zmíněných problémů lze podle mého názoru uzavřít, že tyto nedostatky přešůpkového zákona nejsou neřešitelné výkladovou činností a aplikační praxí. Současně je však nutné poznamenat, že v zájmu právní jistoty by bylo vhodné tyto neurčitosti řešit jednoznačně a srozumitelně v rámci textu zákona a předejít tak možným rozdílným právním výkladům a následně nejednotné aplikační praxi. V souvislosti s právní jistotou uvádí Jelínek k zásadě trestního práva *nullum crimen sine lege certa*, která se vztahuje i na oblast správního trestání, že „Právní úprava by měla být natolik určitá, aby vytvářela zábrany účelovému nebo dokonce subjektivistickému výkladu či aplikaci.“¹³⁶

¹³⁶ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 30.

9. Závěr

Právní úprava odpovědnosti za správní delikty právnických byla již dlouho před reformou správního trestání považována za nedostatečnou. V této souvislosti se kriticky vyjadřovali jak zástupci právní teorie, tak odborníci aplikační správní i soudní praxe a taktéž odborná veřejnost. Negativně byla hodnocena zejména nekoncepčnost a roztržitost právní úpravy a absence komplexní právní úpravy základů odpovědnosti za správní delikty právnických osob. Správní delikty právnických osoby byly upraveny pouze zvláštními zákony v jednotlivých sektorech veřejné správy, které odlišně a neuceleně upravovaly jednotlivé prvky odpovědnosti za správní delikty. Důsledkem popsání právního stavu, a tedy neexistující obecné úpravě dané oblasti, bylo nevyhnutelně přistupováno k dotváření práva prostřednictvím činnosti soudů, které při rozhodování používaly analogii zákona a nezřídka také analogii práva (zejména práva trestního). Reakcí zákonodárce na uvedené bylo přijetí kodexu správního trestání, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který pro předmětnou problematiku znamenal řadu významných změn.

V jádru práce je o těchto změnách podrobně pojednáno, a to zejména za využití srovnání právního stavu v období před reformou správního trestání a v období následujícím. Vymezení jednotlivých změn i transformace obecné právní úpravy v této oblasti bylo dosaženo prostřednictvím porovnání prvků společných pro celou předmětnou problematiku, dříve definovaných právní teorií a soudní praxí, později upravených obecnou úpravou správního trestání přestupkového zákona. Následně bylo k naplnění cíle práce využito rovněž srovnání změn jednotlivých zvláštních zákonů a jejich individuální úpravy dílčích prvků správně-delikttní odpovědnosti. Zvláštní zákony byly pro účely této práce zvoleny s cílem co možná nejuceleněji vyobrazit změny významné pro oblast správního trestání, změny institutů vyskytujících se napříč právním řádem jakož i znázornit některé zvláštnosti, které měly význam pro koncepci současně platné právní úpravy.

Jedním z účelů této práce je poskytnout čtenáři co možná nejkomplexnější představu o změnách správně-delikttní odpovědnosti v souvislosti s reformou správního trestání. K naplnění tohoto cíle jsem vytvořil několik skupin zvláštních zákonů s opakujícími se motivy změn a následně tyto změny popsal ve vztahu

k celým těmto skupinám. Při rozdělení zvláštních zákonů do jednotlivých skupin jsem vycházel z množiny poskytnuté zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Pro vytvoření tohoto v rámci možností uceleného schématu změn tedy bylo posuzováno celkem více než 230 zvláštních zákonů.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, komentáře, slovníky a učebnice

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. 2023-8-2]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
2. DUSIL, V., *Trestní právo a trestní řízení správní*. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV., Brno, 1938.
3. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.
4. HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
5. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
6. HOETZEL J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha 1937.
7. JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-236-3.
8. JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1.
9. JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.
10. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
11. LAVICKÝ, Petr. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020-. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-852-8.

12. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-806-4.
13. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8.
14. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1.
15. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.
16. MUSIL, Jan a Marie VANDUCHOVÁ. *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998. ISBN 80-859-6368-X.
17. ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-8-26]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
18. POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
19. PRÁŠKOVÁ H. *K přechodu odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám*. Spolek českých právníků Všehrd 2018, 591 s. ISBN 978- 80-85305-53-1
20. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
21. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.
22. SOLNAŘ, V. *Z dějin českého zemského práva*. Praha: Bursík a Kohout, 1921.
23. ŠIKOLA, Luděk. *Zákon o podporovaných zdrojích energie: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2023. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-906-8.
24. WEYR, F.: *Správní řád*. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1930.

Odborné články

1. GRYGAR, Tomáš. *Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě*. Právní rozhledy, 2017, č. 12
2. HRŮŠOVÁ, Klára, MOLEK, Pavel. *Správní trestání v aplikační praxi soudů*. Soudní rozhledy, 2009, č. 12
3. JELÍNEK, Jiří. *K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce*. Bulletin advokacie, 2015, č. 5
4. JELÍNKOVÁ, J. *Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny - vývoj názorů a aplikační praxe*. Ochrana přírody, 2009, č. 4
5. KOPECKÝ, Martin. *K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu*. Právní rozhledy, 2012, č. 15-16
6. MATES, Pavel, ONDRÁČKOVÁ, Věra. *Kodex správního práva trestního*. Trestněprávní revue, 2016, č. 11-12
7. MLSNA, Petr. *Reforma přestupkového práva - základní východiska, cíle a očekávání*. Právní Prostor, 2016.
8. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního*. Správní právo. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 77-88. ISSN 01396005.

Právní předpisy

1. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
2. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
3. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
4. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)
5. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

6. Všeobecný trestní zákoník o zločinech a trestech na ně z roku 1787
7. Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
8. Zákon č. 77/1935 Sb., o dopravě motorovými vozidly a jich zdanění
9. Zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu
10. Nařízení vlády č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích
11. Zákon č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku
12. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnický osob
13. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
14. Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník
15. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
16. Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
17. Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon
18. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
19. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
20. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
21. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
22. Zákon České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance
23. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
24. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
25. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů
26. Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití

27. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
28. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
29. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)
30. Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti
31. Zákon č. 303/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
32. Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů
33. Zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
34. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2012/C 326/01

Soudní judikatura

1. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, č. j. 6 A 103/94-26
2. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2014, č. j. 11 A 107/2013-28.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009-61
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2015 č. j. 7 As 24/2015-18
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 17/2006-121
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 As 131/2016-25

7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011 č. j. 1 As 86/2011-50
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 5 As 14/2006-61
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479
10. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, č. j. 6 A 103/94-26
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67
13. Rozsudek Městského soudu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 11 A 108/2013-78
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008-72
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 8 Afs 42/2013-94
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 225/2016-57

Ostatní zdroje

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
4. Důvodová zpráva k zákonu č. 155/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

5. Tisk Senátu Národního shromáždění č. 737/1928 a Tisk Poslanecké sněmovny Národního shromáždění č. 935/1937.
6. Období první republiky 1918 - 1938 [online]. 10 [cit. 2023-08-27]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/en/urad-vlady/historie/obdobi-prvni-republiky-1918-1938-50549/>

Resumé

The aim of this thesis is to analyse the changes in the area of administrative tort liability of legal entities in connection with the reform of administrative punishment and to provide a comprehensive picture of these changes.

It is first necessary to define some key legal concepts of the subject matter. The introductory part of the thesis is thus devoted to this topic.

In order to better understand the current concept of administrative tort liability of legal entities and related institutes, it is also important to briefly introduce the readers to the development of legal regulation in the area of administrative tort. Chapter three is therefore devoted to a historical excursus.

Chapter Four is generally concerned with the administrative tort liability of legal entities before the adoption of Act No. 250/2016 Coll. on liability for infractions and relating procedure, which became effective on July 1, 2017.

Chapter Five describes the choice of the concept of liability for the purposes of Act No. 250/2016 Coll. on liability for infractions and relating procedure, and its actual adoption. It then describes in detail the general legal regulation of the administrative tort liability of legal entities and its individual institutes.

Chapter six is devoted to a comparison of the concept of administrative tort liability of legal entities, its individual elements and other specifics in selected special laws, in the period before the reform of administrative punishment and in the period after.

Chapter 7 is devoted to providing, as far as possible, a comprehensive picture of the changes in the administrative tort liability of legal entities across the legal system.

The last part of the thesis evaluates the changes described in the previous chapters in a broader perspective, and as part of the evaluation points out some problematic aspects of the current legislation.