

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Miroslav Šnajdr

**Správněprávní odpovědnost právnických osob se zaměřením na  
živnostenský zákon**

Diplomová práce

Olomouc 2020

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Správněprávní odpovědnost právnických osob se zaměřením na živnostenský zákon* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 30. června 2020

Miroslav Šnajdr

## **Poděkování**

Tímto bych chtěl poděkovat vedoucímu své diplomové práce JUDr. Martinu Škurkovi, Ph.D. za odborné vedení práce, přínosné konzultace, doporučení, připomínky, rady a především za ochotu a trpělivost.

# Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....	5
ÚVOD.....	6
1 SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB.....	9
1.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA A PRÁVNÍ ÚPRAVA .....	9
1.2 PROBLÉM KOLEKTIVNÍ VINY .....	11
1.3 PRAVÁ SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST .....	12
1.4 ZÁVĚR.....	14
2 PŘESTUPKY PRÁVNICKÝCH OSOB SE ZAMĚŘENÍM NA ŽIVNOSTENSKÝ ZÁKON ....	15
2.1 NOVÁ ÚPRAVA SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ .....	15
2.2 POJEM PŘESTUPKU .....	18
2.2.1 Formální obecné znaky přestupku.....	19
2.2.2 Formální typové znaky přestupku .....	20
2.2.3 Materiální znak přestupku .....	25
2.3 NEOPRÁVNĚNÉ PODNIKÁNÍ PRÁVNICKÝCH OSOB.....	26
2.4 ZPROŠTĚNÍ ODPOVĚDNOSTI PRÁVNICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK .....	29
2.5 SPRÁVNÍ TRESTY A JEJICH UKLÁDÁNÍ.....	32
2.6 ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK .....	38
2.7 ZÁVĚR.....	43
ZÁVĚR.....	45
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	47
ABSTRAKT A KLÍČOVÁ SLOVA .....	51
SUMMARY AND KEYWORDS.....	52

## Seznam použitých zkratk

**NSS** – Nejvyšší správní soud.

**PřestZ** – Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

**PřestZ1990** – Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

**SprŘ** – Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

**TrZ** – Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

**ZNP** – Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

**ZTOPO** – Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

**ZZ** – 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, ve znění pozdějších předpisů.

**ŽZ** – Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

# Úvod

Diplomová práce se zabývá správněprávní odpovědností právnických osob, a to se zaměřením, resp. aplikací na zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen ŽZ). S účinností od 1. 7. 2017 byl do praxe uveden zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen PřestZ), zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen ZNP), a v neposlední řadě 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 (dále jen ZZ). Uvedené zákony zcela nahrazují zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen PřestZ1990), který byl účinný do 30. 6. 2017. Jedná se o zcela stěžejní zásah zákonodárce do dosud roztržité úpravy správního trestání. PřestZ přitom budí dojem uceleného kodexu, který upravuje jak hmotněprávní, tak procesněprávní stránku odpovědnosti za přestupek.

Obsah práce je rozdělen do 2 základních kapitol, které se následně dělí na podkapitoly. První kapitola diplomové práce se zabývá vymezením pojmu správněprávní odpovědnost a následně jejím členěním i s ohledem na právní úpravu obsaženou v ŽZ. Formulován je rovněž základní právní rámec dané problematiky. V této souvislosti musím uznat, že není v možnostech této diplomové práce pokrýt celou správněprávní odpovědnost právnických osob. Zásadnějším tématem je dle mého názoru problematika správních trestů, tedy správněprávní odpovědnost v užším slova smyslu. Do 30. 6. 2017 to byla jedna z otázek, která vyvolávala ve vztahu k jiným správním deliktům právnických osob v ŽZ řadu problémů. Z těchto důvodů jsem se rozhodl upřednostnit správní tresty před sankcemi netrestního charakteru. Nicméně to neznamena, že by tyto sankce byly zcela ignorovány.

První kapitola se dále věnuje aspektu kolektivní viny v souvislosti s odpovědností právnických osob za přestupek. PřestZ se totiž nechal v případě odpovědnosti právnické osoby za přestupek do značné míry inspirovat zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen ZTOPO).<sup>1</sup> Je tedy otázkou, zda nedochází sjednocením pojmu *přestupek* k zavedení kolektivní viny v rámci postihování přestupků právnických osob v ŽZ? Závěr první kapitoly je zaměřen na současnou koncepci právní úpravy odpovědnosti právnických osob. Účelem je analýza a zhodnocení této koncepce. Druhá kapitola se zabývá přestupky právnických osob se zaměřením na ŽZ. První část této kapitoly zmiňuje nedostatky předchozí právní úpravy v oblasti správního trestání. Navazují na to změny, ke kterým došlo s účinností od 1. 7. 2017. Druhá část kapitoly se věnuje pojmu přestupek. V rámci této části

---

<sup>1</sup> KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019, s. 9–12.

se zaměřuji na jednotlivé znaky přestupku. U jednotlivých znaků je klíčový ŽZ, kdy by mělo být zřejmé, které znaky vyplývají přímo ze ŽZ. Třetí část kapitoly se podrobněji zabývá přestupkem neoprávněného podnikání právnických osob v ŽZ. V této části je vysvětleno, jaké jsou znaky tohoto přestupku, co vše je nezbytné zkoumat v případě neoprávněného podnikání a jaký je rozdíl mezi přestupkem a trestným činem neoprávněného podnikání právnických osob. Čtvrtá část kapitoly se soustředí na zproštění se odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Pozornost je tak věnována liberačním důvodům. Pátá část kapitoly pojednává o jednotlivých správních trestech. V rámci této části řeším, které správní tresty upravuje ŽZ a jaké PřestZ. Zmíněny jsou i problematiku aspekty některých správních trestů. Závěrečná část kapitoly se věnuje zániku odpovědnosti za přestupek. Pozornost je zaměřena především na promlčení přestupku a zánik právnické osoby, nemá-li právního nástupce. Závěr práce slouží k celkovému zhodnocení právní úpravy odpovědnosti právnických osob za přestupek se zaměřením na ŽZ. V závěru práce je zodpovězena také základní otázka této práce.

Práce čerpá z komentářové literatury k PřestZ a ŽZ. Důležitou úlohu plní i monografie z oblasti správního trestání. Vzhledem stále ještě k novosti rozebírané právní úpravy a stávající absenci nové judikatury slouží jako pramenné zdroje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) a literatura k již neúčinnému PřestZ1990. Stěžejními právními předpisy jsou PřestZ, ŽZ a ZTOPO. V neposlední řadě je také čerpáno i z odborných článků.

Jde-li o zhodnocení zdrojů, v případě literatury k PřestZ nebyl žádný větší problém. Horší situace byla s ohledem na ŽZ. Odborná literatura se problematice přestupků v ŽZ prakticky nevěnuje. Existují sice komentáře k ŽZ, ty se však zpravidla omezují na popis skutkových podstat a výši pokut. V potaz není brán ani PřestZ, který se aplikuje subsidiárně. Výjimkou je snad jen přestupek neoprávněného podnikání právnických osob, jemuž je věnována větší pozornost.

Téma práce je zvoleno aktuálně, a to s ohledem na výše uvedenou účinnost nové právní úpravy. Přínos práce vidím v tom, že se věnuji tématu, které je v odborné literatuře zpracováno minimálně, jde-li o přestupky právnických osob v ŽZ. Opomenout nelze ani fakt, že postihování přestupků tvoří významnou součást správního trestání. Správní tresty pak mohou velmi výrazně zasáhnout do právní sféry právnické osoby.

Diplomová práce neobsahuje pouze popis současného stavu. Na základě analýzy jednotlivých zdrojů jsem se snažil k jednotlivým tématům přistupovat kriticky. Možné problémy jsem hledal i tam, kde to literatura nereflektuje. K tomu jsem hledal argumenty pro i proti. Důležitou úlohu má rovněž komparace právního stavu do 30. 6. 2017 s právním stavem od 1. 7. 2017. Z hlediska komparace jsem se zaměřil i na ZTOPO. Relevantní instituty jsem

srovnával s úpravou v PřestZ a ŽZ. Jednotlivé výstupy by pak měly přispět k debatě na mnou zvolené téma.

Práce se vymezuje z obecného rámce tématu a soustředí se na hmotněprávní vymezení přestupku právnické osoby, včetně souvisejících pojmů a jejich aplikací na ustanovení ŽZ. Práce tedy vychází především z hmotněprávní části PřestZ, části páté ŽZ a nikterak se nedotýká procesněprávních částí, není-li to nezbytně nutné k vysvětlení textu diplomové práce.

Cílem práce je analyzovat současnou právní úpravu odpovědnosti právnické osoby za přestupek se zaměřením na ŽZ. V rámci toho se snažím zohlednit nejdůležitější a nejzásadnější změny, které nová právní úprava od 1. 7. 2017 přináší. Dále chci upozornit na přednosti a nedostatky současné právní úpravy. V případě zjištěných nedostatků navrhnout řešení možných problémů. A v neposlední řadě vymežit vzájemný vztah PřestZ a ŽZ.



# 1 Správněprávní odpovědnost právnických osob

Vzhledem k tomu, že tématem práce je správněprávní odpovědnost právnických osob se zaměřením na ŽZ, je vhodné pro uvedení se zabývat vymezením pojmu správněprávní odpovědnost a následně jejím členěním. Důraz je kladen také na základní právní rámec dané problematiky. Dále je pozornost věnována problému kolektivní viny u odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Jelikož se základní otázka této práce zaměřuje na aspekt kolektivní viny v rámci postihování přestupků právnických osob, je nezbytné se problému kolektivní viny věnovat hned v úvodu práce, aby tato otázka mohla být uspokojivě zodpovězena v závěru práce. Závěr první kapitoly se zaměřuje na současnou koncepci správněprávní odpovědnosti právnických osob. V rámci této podkapitoly dojde ke zhodnocení současné koncepce právní úpravy odpovědnosti právnických osob.

## 1.1 Základní východiska a právní úprava

Správněprávní odpovědnost je jedna ze specifických forem právní odpovědnosti, jež se uplatňuje v odvětví práva veřejného. Její specifická povaha lze spatřovat v tom, že je realizovaná správními orgány a aplikovaná především na podmínky a potřeby veřejné správy. Správněprávní odpovědnost spočívá v sekundární povinnosti strpět a nést správněprávní sankci.<sup>2</sup> Podstatou této odpovědnosti je vyvození nepříznivých následků proti tomu, kdo svým jednáním porušil povinnosti stanovené právní normou. Obecným pravidlem je, že jde o porušení povinností stanovených normou správního práva. Najdou se však i případy, kdy lze správněprávní odpovědnost dovodit i z porušení normy jiného právního odvětví. Může se jednat o normu práva daňového, práva životního prostředí či práva sociálního zabezpečení.<sup>3</sup>

Nauka správního práva rozlišuje správněprávní odpovědnost v užším a širším slova smyslu.<sup>4</sup> Odpovědnost v užším slova smyslu není možné automaticky spojovat s porušením jakékoliv normy. V daném případě musí být porušení normy postihováno možností uložení správního trestu ze strany správního orgánu. V případě právnických osob může být základem odpovědnosti jen takové protiprávní jednání, které naplňuje znaky přestupku, je-li spojeno s možností uložení správního trestu. Rozhodujícím kritériem je tedy povaha ukládaného trestu.<sup>5</sup> Odpovědnost v širším slova smyslu zahrnuje i odpovědnost spojenou s uplatňováním právních sankcí, které nemají povahu správního trestu. Účelem takových sankcí není represe, ale odstranění škodlivých následků protiprávního jednání, přerušování takového jednání či

---

<sup>2</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9–10.

<sup>3</sup> FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 24–25.

<sup>4</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 11.

<sup>5</sup> FIALA a kol, *Správní právo trestní*, s. 25.

zabránění v jeho pokračování.<sup>6</sup> ŽZ odpovídá zvolenému členění. Upravuje jak správní tresty, tak sankce netrestního charakteru. Jde-li o správní tresty upravené přímo ŽZ, výslovně se lze setkat pouze s pokutou.<sup>7</sup> Další správní tresty upravuje PřestZ, jenž se aplikuje subsidiárně.<sup>8</sup> Mezi sankce netrestního charakteru spadá pozastavení provozování živnosti a zrušení živnostenského oprávnění.<sup>9</sup>

Jde-li o právní rámec dané problematiky, tak základní východiska představuje Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod vyhlášená jako součást ústavního pořádku České republiky a mezinárodním východiskem je především čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>10</sup> Obecnou úpravu představuje PřestZ. V PřestZ jsou upraveny zejména základy odpovědnosti za přestupek, pravidla pro ukládání správních trestů a ochranných opatření a přestupkové řízení. Jednotlivé skutkové podstaty jsou obsaženy v ŽZ, který má ve vztahu k PřestZ povahu zvláštního právního předpisu. Ustanovení obecné části PřestZ se vztahují na všechny přestupky upravené ŽZ, pokud ŽZ nestanoví jinak.<sup>11</sup> V tomto ohledu upravuje ŽZ odchylně výše jednotlivých pokut, když PřestZ obsahuje pouze podpůrné pravidlo o horní hranici sazby, kdy výše pokuty nesmí přesáhnout částku 1 000 Kč.<sup>12</sup> Na řízení o přestupcích se subsidiárně použije také zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SprŘ).<sup>13</sup> Mezi základní prameny lze dále řadit i např. ZNP. Je však třeba zdůraznit, že ZNP je obecnou úpravou vůči ŽZ, neboť ŽZ upravuje podnikání v rámci konkrétní oblasti, tedy na úseku živnostenského podnikání a je ve vztahu speciality k ZNP.<sup>14</sup>

Pro srovnání je ještě nezbytné uvést základní právní rámec do 30. 6. 2017, tzn. do doby, než nabyl účinnosti současný PřestZ. Do této doby tvořil základ správněprávní odpovědnosti právnických osob tzv. jiný správní delikt. V tomto směru je důležité zmínit zejména zákonnou právní úpravu, neboť právní úprava jiných správních deliktů právnických osob byla v tomto směru roztržštěná. Na jiné správní delikty právnických osob v ŽZ se v první řadě aplikoval samotný ŽZ. ŽZ však celou řadu otázek neupravoval. K tomu chyběla obecná právní úprava, která by tyto mezery vyplnila. U otázek hmotněprávních byla situace složitá, neboť neexistoval předpis, který by pomocí analogie vyplnil všechny mezery. V tomto ohledu bylo nutné postupovat podle příslušných ustanovení PřestZ1990, trestního práva či ustanovení práva

<sup>6</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 10–11.

<sup>7</sup> § 62 odst. 4, § 63 odst. 2, § 64 odst. 2, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> § 35, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> § 58 ŽZ.

<sup>10</sup> FIALA a kol, *Správní právo trestní*, s. 40–42.

<sup>11</sup> MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 53.

<sup>12</sup> § 46 odst. 1 PřestZ.

<sup>13</sup> § 1 odst. 2, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích [online]. [cit. 26. června 2020]. Dostupné na: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115250>>, s. 49.

soukromého. Otázky procesního charakteru byly řešeny podpůrně pomocí SprŘ.<sup>15</sup> Lze tak uzavřít, že současný základní právní rámec je mnohem více vyhovující.

## 1.2 Problém kolektivní viny

Základem správněprávní odpovědnosti právnických osob je v současné době spáchání přestupku. Do 30. 6. 2017 však byly základem správněprávní odpovědnosti právnických osob tzv. jiné správní delikty právnických osob. V souvislosti s tímto je nutné upozornit, že současná koncepce odpovědnosti právnické osoby za přestupek se z velké míry inspirovala ZTOPO.<sup>16</sup> Je tedy otázkou, jestli nedochází sjednocením pojmu přestupek k zavedení kolektivní viny v rámci postihování přestupků právnických osob v ŽZ?<sup>17</sup> Odpovědnost právnické osoby za přestupek se může jevit v mnoha ohledech jako nespravedlivá. V čem může taková nespravedlnost spočívat? Hlavní problém vidím v tom, že sankce ukládané právnickým osobám mohou svými účinky dopadat na nevinné osoby. Není složité si představit, jak případný správní trest dopadá i na nevinné členy právnické osoby. Uložení správního trestu a jeho následné vykonání může právnickou osobu rovněž přivést do finančních problémů. To následně vede např. k omezení výplat zaměstnanců, dočasné či trvale zastavené činnosti právnické osoby či hromadnému propouštění zaměstnanců. Sankcionováním právnických osob tak může dojít k tomu, že mohou být postiženy také osoby, které nemohly protiprávní jednání právnické osoby nijak ovlivnit, v čemž lze vidět určitou formu kolektivní viny.<sup>18,19</sup> Jde-li o protiargumenty, i nevinné osoby mohou mít přece hospodářský prospěch z protiprávního jednání právnické osoby. Dle mého názoru to však nelze zobecňovat na všechny osoby. Budou z toho mít hospodářský prospěch vždy všichni členové právnické osoby? Zřejmě ne. A co věřitelé právnické osoby? Na ty se v dnešní době myslí vždy až naposledy. Jistě by nebyl problém najít i další osoby, které z protiprávního jednání právnické osoby těžit nebudou.<sup>20</sup> Tento argument tak neobstojí.

Jistě by se dalo argumentovat i tím, že velmi podobné negativní vedlejší účinky správních trestů se vyskytují i při správním trestání fyzických osob. I fyzické osobě může být uložena vysoká pokuta. To následně může mít vliv na rodinu, věřitele či další osoby. Myslím si, že tento argument není dostatečně vhodný pro zavádění dalších vedlejších účinků dopadajících na nevinné

---

<sup>15</sup> JELÍNKOVÁ, Jitka, HAVELKOVÁ, Svatava. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1.

<sup>16</sup> KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 9-12.

<sup>17</sup> Problematika kolektivní viny právnických osob je stále aktuální i v rovině trestněprávní. Blíže např. JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019, s. 82–84.

<sup>18</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vydání. Praha: Leges, 2019, s. 378.

<sup>19</sup> JELÍNEK, *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – problémy a perspektivy*, s. 82–83.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 83.

osoby v oblasti správního trestání. Jedna ze základních funkcí správního trestu je postihnout a potrestat pachatele přestupku.<sup>21</sup> Správní trest by tak měl postihovat výlučně osobu pachatele. Zavádění dalších negativních vedlejších účinků správních trestů je nežádoucí. Ani tento argument neobstojí.

Zákonodárce se při řešení otázky odpovědnosti právnických osob za přestupek dostává do složité situace. Na jedné straně je veřejný zájem na tom, aby pachatel přestupku byl potrestán. Proti však stojí neméně důležité zájmy jako sociální smír, zajištění zaměstnanosti atd.<sup>22</sup> Tady však musím upozornit, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je v dnešní době věcí nevyhnutelnou.<sup>23</sup> Jak tedy zabránit negativním vedlejším účinkům správních trestů ukládaných právnickým osobám? Určité východisko vidím v dostatečně rozsáhlém katalogu správních trestů, širokém rozpětí pokut, které ponechá správním orgánům dostatečný prostor pro správní úvahu a ve stanovení vhodných kritérií pro ukládání správních trestů.

Závěrem musím konstatovat, že bude vždy odpovědností jednotlivého správního orgánu, aby pečlivě zvážil takový druh správního trestu a jeho případné výměry, jenž bude zasahovat do sféry nevinných osob co nejméně, nejlépe vůbec. Budou-li na toto správní orgány rezignovat, nežádoucím účinkům správních trestů se jen stěží zabrání.

### 1.3 Prává správněprávní odpovědnost

PřestZ vychází z tzv. pravé správněprávní odpovědnosti právnických osob.<sup>24</sup> Odpovědnosti právnické osoby nebrání ani to, pokud se nepodaří zjistit, která konkrétní fyzická osoba protiprávně jednala, pokud se taková fyzická osoba považuje za osobu, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné. V takovém případě musí být zjištěno, že k protiprávnímu jednání konkrétně neztotožněné fyzické osoby skutečně došlo.<sup>25</sup> Tato koncepce není v našem právním řádu ničím novým.<sup>26</sup> Koncept tzv. pravé správněprávní odpovědnosti byl zvolen vhodně. V případě nepravé správněprávní odpovědnosti by se odpovědnost právnické osoby stala vždy závislou na odpovědnosti konkrétní fyzické osoby, kterou se z různých důvodů nemusí podařit vždy prokázat. Objektivní odpovědnost právnických osob by pak v řadě případů postrádala smysl.<sup>27</sup> Znění ustanovení § 20 odst. 6 PřestZ upravující pravou správněprávní odpovědnost je

<sup>21</sup> MATES, *Základy správního práva trestního*, 7. vydání, s. 105.

<sup>22</sup> JELÍNEK, *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – problémy a perspektivy*, s. 82.

<sup>23</sup> Správněprávní odpovědnost právnických osob není v našem právním řádu ničím novým. Do 30. 6. 2017 zde byla odpovědnost právnických osob za jiné správní delikty.

<sup>24</sup> § 20 odst. 6 PřestZ.

<sup>25</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 8. března 2020]. Dostupné na: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>, s. 157.

<sup>26</sup> V trestním právu existuje pravá trestněprávní odpovědnost právnických osob. § 8 odst. 3, zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> GRYGAR, Tomáš. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 51.

však značně problematické. Je v něm totiž uvedeno, že: „[...] *Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přešupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přešupek došlo při činnosti právnické osoby.*“<sup>28</sup>

Proti tomu lze namítnout, že správní orgán by se měl vždy pokusit zjistit konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, a to i s ohledem na § 20 odst. 7 PřestZ. Právní úprava podle § 20 odst. 7 PřestZ totiž připouští souběžnou odpovědnost za přešupek fyzické a právnické osoby. Správní orgán by tedy měl při projednávání přešupku právnické osoby zjišťovat i samostatnou odpovědnost fyzické osoby, protože tyto odpovědnosti jsou na sobě nezávislé. Odpovědností za přešupek právnické osoby není dotčena odpovědnost fyzické osoby, a naopak odpovědností fyzické osoby za přešupek není dotčena odpovědnost právnické osoby. Nemůže dojít ani k porušení zásady *ne bis in dem*, neboť se jedná o dva rozdílné subjekty.<sup>29</sup>

Ustanovení § 20 odst. 6 PřestZ se jeví problematicky i s ohledem na zásadu legality. Stíhání přešupků je založeno na této zásadě. Zásada legality spočívá v povinném stíhání všech přešupků, o kterých se správní orgán dozví. Správní orgán by tedy měl stíhat i jednající fyzickou osobu, pokud je mu taková osoba známá či její zjištění nečiní potíže.<sup>30</sup> Pokud by tak nečinil, jednalo by se o nedůvodné potlačení zásady legality.<sup>31</sup> Problém představují také další základní zásady činnosti správních orgánů. Tyto zásady se aplikují i v přešupkovém řízení.<sup>32</sup> Pokud by správní orgán nezjišťoval konkrétní odpovědnou fyzickou osobu, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné, a uplatnila se odpovědnost pouze u právnické osoby, nebyl by takový postup v souladu s veřejným zájmem. Stejně tak by nebylo v souladu se zásadou legitimního očekávání, kdyby jeden správní orgán jako pachatele fyzickou osobu zjišťoval a jiný správní orgán bezdůvodně nikoliv.<sup>33</sup> V neposlední řadě je nutné uvést, že sama důvodová zpráva k PřestZ nepovažuje ani jednu z odpovědností za primární, přičemž je v ní uvedeno, že: „*Správní orgány by se proto neměly spokojit pouze s postihem právnické osoby, ale měly by zkoumat rovněž to, zda fyzická osoba, jež za právnickou osobu jednala a tím naplnila znaky skutkové podstaty přešupku právnické osoby, nenaplnila*

<sup>28</sup> § 20 odst. 6 PřestZ.

<sup>29</sup> MATES, Pavel. Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přešupyky. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 2, s. 27–29.

<sup>30</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 149.

<sup>31</sup> GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přešupyky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, 2017, č. 12, s. 426–432.

<sup>32</sup> § 1 odst. 2, § 177 SprŘ.

<sup>33</sup> GRYGAR, *Správní trestání*, s. 51.

*shodným protiprávním jednáním též znaky skutkové podstaty přestupku fyzické osoby, a pokud ano, pak ji odpovídajícím způsobem potrestat.*“<sup>34</sup>

Proti výše uvedeným argumentům stojí samotná koncepce pravé správněprávní odpovědnosti právnických osob. Jestliže by se vždy a za všech okolností musela zjišťovat pro účely odpovědnosti právnické osoby konkrétní fyzická osoba, pak by objektivní odpovědnost právnických osob za přestupek mnohdy postrádala svůj smysl.<sup>35</sup> Rovněž v mnoha případech je konkrétní fyzickou osobu velmi složité zjistit.<sup>36</sup> K tomu správní orgány nedisponují tak širokou pravomocí jako orgány činné v trestním řízení.

Podle mého názoru by se správní orgán neměl spokojit pouze s postihem právnické osoby, ale tam, kde je to možné, by se měl vždy pokusit zjistit konkrétní jednající fyzickou osobu. Pokud takovou osobu nalezne, měl by zkoumat, zda nenaplnila skutkovou podstatu některého z přestupků. Takový postup se mi jeví jako nejspravedlivější i s ohledem na to, že by měl být potrestán rovněž skutečný viník, jenž zavinil vznik odpovědnosti právnické osoby za přestupek.

## 1.4 Závěr

V této kapitole byl vymezen pojem správněprávní odpovědnost a následně její členění i s ohledem na právní úpravu obsaženou v ŽZ. Ukázalo se, že ŽZ odpovídá zvolenému členění, neboť upravuje jak správní tresty, tak sankce netrestního charakteru. Vymezen byl rovněž základní právní rámec dané problematiky. V tomto ohledu lze uzavřít, že současný základní právní rámec je mnohem více vyhovující než právní rámec do 30. 6. 2017. Jde-li o problém kolektivní viny u odpovědnosti právnických osob za přestupek, dospěl jsem k závěru, že samotné sankcionování právnických osob vytváří určitou formu kolektivní viny. V tomto směru se tedy nic nezměnilo, protože do 30. 6. 2017 zde byla odpovědnost právnických osob za jiné správní delikty. Položil jsem si tedy otázku, jak zabránit negativním vedlejším účinkům správních trestů ukládaných právnickým osobám – a stanovil možná východiska. Na základě těchto východisek se pokusím zjistit, zda se s ohledem na kolektivní vinu tento stav od 1. 7. 2017 zhoršil, či nikoliv. Pokud jde o současnou koncepci správněprávní odpovědnosti právnických osob, tak koncept tzv. pravé správněprávní odpovědnosti právnických osob byl zvolen zcela správně. Nicméně výklad ustanovení upravující tuto koncepci může v praxi působit problémy. Došel jsem k názoru, že správní orgán by se neměl spokojit pouze s postihem právnické osoby, ale tam, kde je to možné, by se měl vždy pokusit zjistit konkrétní jednající fyzickou osobu.

<sup>34</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 157.

<sup>35</sup> GRYGAR, *Správní trestání*, s. 51.

<sup>36</sup> Zejména pokud jde o právnické osoby, které mnohdy tvoří velké množství osob. Blíže např. KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, s. 45.

## **2 Přestupky právnických osob se zaměřením na živnostenský zákon**

Druhá kapitola se zabývá přestupky právnických osob se zaměřením na ŽZ. V první části této kapitoly jsou zmíněny nedostatky předchozí právní úpravy v oblasti správního trestání. Navazují na to změny s účinností od 1. 7. 2017. Tyto změny jsou řešeny s přihlédnutím právě k přestupkům právnických osob v ŽZ. Druhá část kapitoly se věnuje pojmu přestupek. Pozornost je zaměřena na jednotlivé znaky přestupku. Důležitou úlohu v tomto ohledu mají znaky obecné a typové, tak znak materiální. U subjektu pak nelze opomenout otázku přičitatelnosti jednání právnické osobě, jelikož tato otázka úzce souvisí s problematikou subjektu a v minulosti působila značné potíže. Třetí část kapitoly se zabývá přestupkem neoprávněného podnikání právnických osob v ŽZ. Neoprávněnému podnikání je potřeba se věnovat podrobněji, protože ho lze považovat za jedno z nejzávažnějších porušení ŽZ. V souvislosti s tím vysvětlím, jaké jsou znaky tohoto přestupku, co vše je nezbytné zkoumat v případě neoprávněného podnikání a jaký je rozdíl mezi přestupkem a trestným činem neoprávněného podnikání právnických osob. Čtvrtá část kapitoly řeší problematiku zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Liberace je totiž v případě objektivní odpovědnosti právnických osob za přestupek klíčovým institutem. Zřetel je brán nejenom na předchozí právní úpravu v ŽZ, ale i na obecný liberační důvod upravený v PřestZ. Pátá část kapitoly se zabývá správními tresty a jejich ukládáním. Jsou to právě správní tresty, které mohou negativními vedlejšími účinky vyvolávat problém kolektivní viny v případě postihování přestupků právnických osob. Smyslem tedy je vymezit, jaké správní tresty jsou upraveny v ŽZ a jaké v PřestZ. Klíčové však je, které správní tresty lze uložit za přestupky právnických osob v ŽZ. Zmíněny jsou i problematické aspekty některých správních trestů. Od správních trestů pak nelze ani dost dobře oddělit otázku určení druhu a výměry správního trestu. Závěrečná část kapitoly se věnuje zániku odpovědnosti za přestupek. Vzhledem k tématu práce je významné především uplynutí promlčecí doby a zánik právnické osoby bez právního nástupce. Oba tyto instituty mají důležitý dopad na samotnou odpovědnost za přestupek. Jak je následně demonstrováno, nejedná se o instituty zcela bezproblémové.

### **2.1 Nová úprava správního trestání**

Právní úprava správního trestání byla do 30. 6. 2017 neuspokojivá.<sup>37</sup> Částečná kodifikace se týkala jen přestupkového práva v jeho tehdejší podobě. Základy odpovědnosti za přestupek

---

<sup>37</sup> Nález ÚS ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

a specifika přestupkového řízení byly upraveny v PřestZ1990.<sup>38</sup> Jde-li o jiné správní delikty právnických osob, tak zde byly správní orgány odkázány na roztržštěné právní úpravy ve zvláštních zákonech a procesně na SprŘ.<sup>39</sup> ŽZ ve vztahu k právnickým osobám obsahoval pouze výčet skutkových podstat jiných správních deliktů právnických osob, stanovení správních trestů a hledisek pro jejich ukládání, liberační důvod, lhůty pro zánik odpovědnosti a určení správního orgánu, který o nich rozhoduje.<sup>40</sup> V případě jiných správních deliktů právnických osob tak zde byly otázky, u kterých bylo potřeba vyřešit, zda je v případech výslovně právem neupravených možné či nutné analogicky použít ustanovení PřestZ1990, trestní právo, či dokonce ustanovení práva soukromého.<sup>41</sup>

Pro úpravu jiných správních deliktů právnických osob pak byly společné některé deficity jako např. absence výčtu fyzických osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné, absence přechodu deliktní odpovědnosti na právního nástupce právnické osoby, řešení otázky souběžné odpovědnosti fyzické a právnické osoby aj. Některé deficity se daly překonat právním výkladem, jiné nikoli. V oblasti správního trestání totiž platí zákaz analogie v neprospěch pachatele.<sup>42</sup> Kritice byly podrobeny i správní sankce, které byly často velmi přísné. Horní hranice pokut byly mnohdy nepřiměřeně vysoké. Veliké rozpětí neodráželo typovou nebezpečnost deliktu, ale zároveň neumožňovalo ani posoudit závažnost konkrétního správního deliktu. Diferenciace výše pokut podle závažnosti jednotlivých správních deliktů byla mnohdy velmi formální a nepřesná. Také chyběla potřebná koordinace k tomu, aby za typově stejně závažné delikty byly ukládány podobně přísné sankce.<sup>43</sup> Negativně bylo hodnoceno i to, že za téměř každé porušení právní povinnosti hrozila správní sankce či právní sankce netrestního charakteru. K tomu přidejme, že takových povinností bylo mnohdy velké množství. Jejich poznání a pochopení se pak stávalo úkolem velmi nesnadným, což na právní jistotě adresátů zrovna nepřidalo.<sup>44</sup> Od 1. 7. 2017 tak došlo k zásadní změně právní úpravy na úseku správního trestání. Účinnosti nabyly PřestZ, ZNP a ZZ.<sup>45</sup>

PřestZ není obyčejná náhrada PřestZ1990. Tento zákon je založený na myšlence částečné kodifikace. Obsahuje totiž obecnou právní úpravu, která se vztahuje jak na přestupky fyzických osob, tak na dosavadní jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Zároveň vytváří jednotnou kategorii přestupek, pod kterou zahrnuje výše uvedené kategorie.<sup>46</sup> Od

---

<sup>38</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 1.

<sup>39</sup> Tamtéž.

<sup>40</sup> §62, §63, § 64 odst. 1, 2, 3, 4, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.

<sup>41</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 1.

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 194.

<sup>43</sup> PRÁŠKOVÁ, *Nové přestupkové právo*, s. 19–20.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 17.

<sup>45</sup> STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. XIX.

<sup>46</sup> ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 4–5.



1. 7. 2017 jsou tedy jiné správní delikty právnických osob nahrazeny tzv. přestupky právnických osob. Ustanovení obecné části PřestZ se vztahují na všechny přestupky obsažené ve zvláštních zákonech, pokud zvláštní úprava nestanoví jinak. PřestZ tak má ve vztahu k přestupkům právnických osob v ŽZ nezastupitelnou úlohu.

Jde-li o ZNP, jak napovídá název, upravuje pouze některé přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy. V PřestZ totiž nově nenajdeme skutkové podstaty přestupků. Tyto skutkové podstaty byly přeřazeny do zvláštních zákonů, kam z hlediska své příbuznosti náleží. Pro skutkové podstaty, které nebylo možné nikam zařadit, byl vytvořen ZNP.<sup>47,48</sup> Tyto změny však neměly vliv na ŽZ. Ve vztahu k ŽZ stojí za zmínku § 9 ZNP. V tomto paragrafu jsou upraveny přestupky na úseku podnikání.<sup>49</sup> Jak již bylo ale uvedeno, ZNP je ve vztahu subsidiarity k ŽZ.<sup>50</sup> Je totiž nutné evidovat, že oblast podnikání je velmi rozmanitá a ŽZ není jediným zákonem, který se této oblasti věnuje.<sup>51</sup> ŽZ je však vůči ZNP ve vztahu speciality, neboť upravuje podnikání v konkrétní oblasti, tedy na úseku živnostenského podnikání.<sup>52</sup>

Významnou roli měl ve vztahu k ŽZ ZZ. ZZ novelizoval ŽZ v souvislosti s přijetím PřestZ a ZNP. Změna se dotkla především sankční části ŽZ. Tyto změny byly většinou omezeny jen na nejužší souvislosti s novou obecnou právní úpravou přestupkového práva. V prvé řadě se jednalo o změny terminologické, neboť jiné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob byly nově označeny jako přestupky.<sup>53</sup> Další změnou prošla formulace „za správní delikt se uloží pokuta“.<sup>54</sup> Nově již ŽZ užívá formulaci „za přestupek lze uložit pokutu“.<sup>55</sup> Tato změna souvisí s tím, že PřestZ obecně opouští dosud převažující obligatorní ukládání pokut za jiné správní delikty právnických osob.<sup>56</sup> Změnou prošla i společná ustanovení ŽZ, což se logicky dotklo i právnických osob. ZZ zrušil ustanovení, která byla duplicitní nebo nedůvodně odlišná od obecné úpravy v PřestZ. V případě právnických osob se jedná o ustanovení upravující liberační důvod, kritéria pro určení výměry pokuty či lhůty pro zánik odpovědnosti právnické osoby.<sup>57</sup>

Novou obecnou právní úpravu v PřestZ lze hodnotit jako žádoucí kodifikaci dosud roztržštěné právní úpravy správního trestání. U jiných správních deliktů právnických osob chyběla obecná právní úprava, což byl zcela zásadní nedostatek. Nicméně se nelze zbavit pocitu, zda jsou

<sup>47</sup> STRAKOŠ, Jan, KROUPOVÁ, Pavlína. *Základy správního trestání*. 3. vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019, s. 19.

<sup>48</sup> STRAKOŠ, Jan. Nový kabát českého správního práva trestního (část I). *Veřejná správa*, 2016, č. 20, s. 10–11.

<sup>49</sup> § 9, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Důvodová zpráva k ZNP, s. 49.

<sup>51</sup> STRAKOŠ, *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*, s. 201.

<sup>52</sup> Důvodová zpráva k ZNP, s. 49.

<sup>53</sup> Část šestnáctá, bod č. 6, 7, 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, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Tamtéž, bod č. 8.

<sup>55</sup> § 62 odst. 4, § 63 odst. 2 ŽZ.

<sup>56</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 3.

<sup>57</sup> Část šestnáctá, bod č. 13 ZZ.

tyto změny dostačující. Absence obecné právní úpravy u jiných správních deliktů právnických osob nebyl jediný problém předchozí právní úpravy.

## 2.2 Pojem přestupku

Za základ správněprávní odpovědnosti bylo zvoleno spáchání přestupku. Jak jsem již uvedl, pod kategorií přestupek spadají přestupky nepodnikajících fyzických osob, přestupky právnických osob a přestupky podnikajících fyzických osob. PřestZ1990 upravoval definici přestupku následovně: „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo obrožuje 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.*“<sup>58</sup> Šlo-li o jiné správní delikty právnických osob, PřestZ1990 jejich definici neobsahoval. Bylo tedy potřeba vycházet z doktríny a judikatury. Sládeček definoval jiný správní delikt právnické osoby jako: „*Protiprávní jednání [...] právnické osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, které je postižitelné sankcí uloženou orgánem veřejné správy na základě zákona.*“<sup>59</sup> NSS vymezil jiný správní delikt jako jeden z druhů správních deliktů, který není v zákoně definován. Pod kategorií jiného správního deliktu však zahrnoval jednání, jehož znaky stanovil zákon a za které správní orgán ukládal příslušnou sankci.<sup>60</sup>

Současná definice přestupku zní takto: „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“<sup>61</sup> Přestupek je v současné podobě vymezen dvojím způsobem. Jednak pozitivně, když se jedná o společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem. Dále pak negativně, formulací nejde-li o trestný čin. V definici přestupku již nenajdeme typový znak přestupku zavinění. To je dáno s ohledem na rozdílné podmínky odpovědnosti za přestupek u fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Ponecháním tohoto znaku by mohla být pachatelem přestupku jen fyzická osoba. Z negativního vymezení přestupku se ještě vytratil pojem jiný správní delikt, což je logickým vyústěním scelení právní úpravy.<sup>62</sup> V pozitivním vymezení přestupku najdeme znaky jak formální, a to obecné a typové, tak znak materiální. Všechny tyto znaky musí být naplněny současně. Formální obecné znaky jsou protiprávnost, trestnost, přestupková způsobnost a výslovné označení za přestupek v zákoně. Mezi formální typové znaky patří objekt, objektivní stránka, subjekt, v případě fyzické osoby jako pachatele přestupku i subjektivní stránka. Materiálním

<sup>58</sup> § 2 odst. 1, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.

<sup>59</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 186.

<sup>60</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2006, sp. zn. 5 As 4/2005-92.

<sup>61</sup> § 5 PřestZ.

<sup>62</sup> VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 46–47.

znakem je společenská škodlivost. Současná právní úprava tak setrvává na materiálně-formálním pojetí přestupku.<sup>63</sup>

### 2.2.1 Formální obecné znaky přestupku

Prvním obecným znakem přestupku je *protiprávnost*. Tento znak je přímo v definici přestupku. Definice přestupku v PřestZ1990 znak protiprávnosti výslovně neobsahovala, avšak teorie správního práva zákonnou definicí přestupku o tento znak doplňovala.<sup>64</sup> V PřestZ nenajdeme definici protiprávnosti. Z judikatury lze vyvodit, že protiprávností se rozumí jednání, které je v rozporu s právem a porušuje povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě.<sup>65</sup> Jde-li o přestupky právnických osob v ŽZ, porušení takových povinností najdeme přímo v ŽZ. Protiprávnost může být ve skutkové podstatě přestupku uvedena výslovně, nicméně to není podmínkou.<sup>66</sup> ŽZ neuvádí znak protiprávnosti ve všech skutkových podstatách, mnohdy však užívá formulaci „v rozporu“. Tato formulace se objevuje u většiny skutkových podstat přestupků právnických osob. Vyjadřuje se tím skutečnost, že určitá činnost nebo určitá jednání nejsou protiprávní a společensky škodlivá sama o sobě, ale jen tehdy, chybí-li oprávnění je vykonávat nebo je právnická osoba vykonává způsobem, který zákon nepřipouští.<sup>67</sup> Bude-li chybět znak protiprávnosti, právnická osoba nebude za přestupek odpovědná. Judikatura k tomu uvedla, že chybí-li protiprávnost, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože pak se jedná o dovolené jednání, ač se svými znaky přestupku podobá.<sup>68</sup>

Druhým obecným znakem přestupku je *trestnost*. Trestnost znamená, že zákon se spácháním přestupku spojuje hrozbu správního trestu.<sup>69</sup> Všechny přestupky právnických osob v ŽZ jsou výlučně spjaty s pokutou.<sup>70</sup> Jiné správní tresty lze uložit pouze za podmínek stanovených v PřestZ. Třetím obecným znakem přestupku je *přestupková způsobilost* právnické osoby. Přestupková způsobilost znamená, že právnická osoba je způsobilá být pachatelem přestupku. U právnické osoby se přestupková způsobilost kryje s okamžikem jejího vzniku. Ve většině případů vzniká zapsáním do veřejného rejstříku.<sup>71</sup> Posledním obecným znakem přestupku je výslovné *označení* společensky škodlivého protiprávního jednání za *přestupek zákonem*.<sup>72</sup> Nesmí se

---

<sup>63</sup> Tamtéž, s. 47.

<sup>64</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 188.

<sup>65</sup> Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2008, sp. zn. 9 As 36/2007-59.

<sup>66</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 47–48.

<sup>67</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 188.

<sup>68</sup> Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 10/2011-111.

<sup>69</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 48.

<sup>70</sup> KAMENÍK, Petr, HRABÁNKOVÁ, Milada, ORLOVÁ, Marie. *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 271.

<sup>71</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 48–49.

<sup>72</sup> Tamtéž, s. 49.

jednat o podzákonny předpis. ŽZ podmínku zákonnosti bezpochyby splňuje. Přestupky právnických osob jsou upraveny v § 62 a 63 ŽZ.

## 2.2.2 Formální typové znaky přestupku

Rekodifikací přestupkového práva došlo ke změně ŽZ. Původní jiné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob jsou nyní taxativně vyjmenované v ŽZ jako přestupky.<sup>73</sup> Dalších změn skutkové podstaty dopadající na právnické osoby nedoznaly. Přestupky vymezené v § 62 odst. 1 ŽZ jsou přestupky, jichž se právnická osoba dopustí jako podnikatel podnikající v režimu ŽZ. Jedná se typicky o přestupky spočívající v nesplnění administrativních, označovacích, evidenčních a jiných povinností souvisejících s konkrétní aprobovanou činností právnické osoby jako podnikatele. Tyto přestupky v zásadě odpovídají povinnostem stanoveným ŽZ.<sup>74</sup> Výjimkou pak je např. porušení povinnosti stanovené v § 31 odst. 1. ŽZ, kdy podnikatel, který provozuje živnost prostřednictvím odpovědného zástupce, je povinen zajistit jeho účast při provozování živnosti v potřebném rozsahu. V takovém případě se nejedná o přestupek dle ŽZ. Je-li však tato povinnost porušena závažným způsobem, může to vést k pozastavení práva provozovat živnost, v krajním případě až ke zrušení živnostenského oprávnění.<sup>75</sup> Přestupky právnických osob dle § 62 odst. 3 ŽZ se pak vztahují k dočasnému poskytování služeb na území České republiky právnickou osobou, jejíž vnitřní poměry se řídí právem členského státu Evropské unie a která má sídlo, ústřední správu nebo hlavní místo své podnikatelské činnosti v některém z členských států Evropské unie.<sup>76</sup> V § 63 ŽZ je upraven přestupek neoprávněné podnikání právnických osob. Neoprávněnému podnikání se blíže věnuji v samostatné kapitole.

Jak bylo uvedeno, mezi typové znaky u právnických osob patří objekt, objektivní stránka a subjekt. Co se týká subjektivní stránky, právnické osoby odpovídají za přestupek bez ohledu na zavinění, avšak s možností zprostit se odpovědnosti prostřednictvím liberace.<sup>77</sup> Jde-li o *objekt*, objektem přestupku jsou společenské vztahy, zájmy, hodnoty, které jsou chráněny zákonem a vůči nimž směřuje pachatelovo jednání. Podle stupně obecnosti se rozlišuje objekt obecný, druhový a individuální. Objekt obecný není v ŽZ upraven. Zpravidla jím však je zájem na řádném výkonu veřejné správy.<sup>78</sup> Druhový objekt je vymezen jako seskupení společných druhových rysů určité skupiny přestupků. Tento objekt vytváří skupinu příbuzných zájmů náležejících do jedné oblasti. V ŽZ chybí diferenciacie přestupků, která by odpovídala členění

<sup>73</sup> § 62, § 63 ŽZ.

<sup>74</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 208.

<sup>75</sup> KAMENÍK, HRABÁNKOVÁ, ORLOVÁ, *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář*, s. 270.

<sup>76</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 208.

<sup>77</sup> SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání, s. 202.

<sup>78</sup> MATES, *Základy správního práva trestního*, 7. vydání, s. 82–83.

z hlediska druhového objektu. Nicméně druhový objekt lze určit z předmětu právní úpravy ŽZ.<sup>79</sup> Druhovým objektem jsou přestupky na úseku živnostenského podnikání. Individuální objekt představuje konkrétní zájem, k jehož ochraně jsou příslušná ustanovení určena. Každá jednotlivá skutková podstata v rámci ŽZ má svůj individuální objekt, byť v ní není zpravidla výslovně uveden. Pokud jde např. o přestupek neoprávněné podnikání právnických osob, tak individuálním objektem je zájem na tom, aby živnost vykonával jen ten, kdo k tomu má příslušné oprávnění. Správné určení individuálního objektu je jednou ze základních podmínek pro stanovení přesné právní kvalifikace přestupku.<sup>80</sup>

*Objektivní stránku* představují tři obligatorní znaky. Jedná se o jednání, následek a příčinný vztah mezi nimi. Jednáním, ať už právním či protiprávním, se podle právní nauky obecně rozumí jak konání, tak opomenutí, pokud naplňují definici jednání jako projevu vůle ve vnějším světě.<sup>81</sup> PřestZ obsahuje pravidlo, jímž se stanoví, že pro účely vyvození odpovědnosti za přestupek je opomenutí postaveno na roveň konání, pokud pachatel opomenul takové jednání, k němuž byl podle práva povinen.<sup>82</sup> Některé přestupky v ŽZ může právnická osoba spáchat pouze konáním. Typicky jde o přestupky, kdy právnická osoba provozuje živnost bez příslušného oprávnění, zaměstnává zaměstnance, kteří nemají způsobilost pro výkon povolání stanovenou zvláštními právními předpisy aj. Jiné přestupky pak lze spáchat pouze opomenutím. Právnická osoba např. neplní povinnost vést evidence, ohlašovat, označovat atd. Následek je definován jako porušení či ohrožení společenských vztahů, zájmů a hodnot, které jsou objektem přestupku. Následek tedy nastává na objektu. Následek zpravidla nebývá ve skutkové podstatě přestupku výslovně vyjádřen, což platí i pro ŽZ.<sup>83</sup> Důvodová zpráva k tomu uvádí, že následek je zpravidla dán již samotným protiprávním jednáním, které porušuje konkrétní právní povinnost.<sup>84</sup> Aby došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, tak objektivní stránka přestupku vyžaduje rovněž příčinnou souvislost mezi jednáním a následkem.<sup>85</sup>

Poslední typovým znakem u přestupků právnických osob je *subjekt*. „Právnická osoba je pachatelem, jestliže 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; za porušení právní povinnosti uložené

---

<sup>79</sup> Tamtéž, s. 83.

<sup>80</sup> Tamtéž.

<sup>81</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 304.

<sup>82</sup> § 10 PřestZ.

<sup>83</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy správního trestání*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 99.

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 163.

<sup>85</sup> MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 41.

právnícké osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnícké osoby.<sup>86</sup> Zásadní je otázka, které právnícké osoby mohou být odpovědné za přešupek? PřestZ v tomto směru nepřináší žádná omezení. Pachatelem přešupku tak může být v zásadě jakákoliv veřejnoprávní i soukromoprávní právnícká osoba.<sup>87</sup> Ve srovnání s ZTOPO je tak okruh pachatelů širší.<sup>88</sup> Nicméně, aby právnícká osoba mohla provozovat živnost, musí splnit podmínky stanovené ŽZ. Pokud jde o ŽZ, ten nečiní mezi právníckými osobami rozdíl z hlediska právní formy. Z pohledu ŽZ mohou provozovat živnost jak právnícké osoby zřízené především za účelem podnikání<sup>89</sup>, tak právnícké osoby, jejichž hlavní předmět je jiný. Z působnosti ŽZ nejsou vyňaty ani státní podniky založené ministerstvy, spolky nebo ústavy. Vyňaty pak nejsou ani rozpočtové a příspěvkové organizace, pokud provozují činnost, která je živností. Subjektem s oprávněním k provozování živnosti mohou být i ty právnícké osoby, jejichž hlavním předmětem činnosti není podnikatelská činnost.<sup>90</sup> Živnost mohou provozovat též obce a kraje, což zpravidla činí prostřednictvím obchodních společností.<sup>91</sup>

Otázkou je, zda mohou provozovat živnost účelová sdružení majetku, tzn. nadace a nadační fondy. Nadace a nadační fondy jsou zahrnuty mezi tzv. fundace. Obecně nemají zakázáno podnikat, nicméně se nesmí jednat o jejich hlavní činnost. Výnosy z podnikání pak mohou použít jen k podpoře účelu nadace. Z toho tedy vyplývá, že nadace a nadační fondy nemohou sloužit k výdělečným cílům svých zřizovatelů a z povahy věci nemohou provozovat živnost.<sup>92</sup> Ještě komplikovanější situace je u politických stran. Politické strany nesmějí v souladu se zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích vlastním jménem podnikat.<sup>93</sup> Politické strany však mohou založit obchodní společnost nebo družstvo, popřípadě se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu, pokud je ovšem výlučným předmětem jejich činnosti některá z taxativně uvedených činností. Můžou tak např. provozovat vydavatelství, nakladatelství a tiskárny, publikační a propagační činnost či pořádat kulturní, společenské a vzdělávací akce.<sup>94</sup>

Lze tedy zhodnotit, že ne každá právnícká osoba může provozovat živnost. Pokud jde o přešupky právníckých osob uvedených v § 62 odst. 1 ŽZ, tak těch se dle mého názoru může dopustit pouze ta právnícká osoba, která má postavení živnostníka, čemuž odpovídá dikce ŽZ

---

<sup>86</sup> § 20 odst. 1 PřestZ.

<sup>87</sup> MATES, Pavel, ONDRÁČKOVÁ, Věra. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 11–12, s. 253–258.

<sup>88</sup> § 6 ZTOPO.

<sup>89</sup> Např. obchodní společnosti, družstva, státní podniky.

<sup>90</sup> Např. charitativní ústavy a spolky.

<sup>91</sup> HORZINKOVÁ, Eva. *Živnostenský zákon. Praktický komentář*. 15. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 19–20.

<sup>92</sup> Tamtéž, s. 20–21.

<sup>93</sup> § 17 odst. 2, zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94</sup> Tamtéž, § 17 odst. 3.

„právní osoba jako podnikatel“. Okruh pachatelů je v případě těchto přestupků omezen o ty právnické osoby, které nemohou provozovat živnost. Jde-li o přestupek neoprávněné podnikání právnických osob dle § 63 ŽZ, tak toho se může dopustit v zásadě kterákoliv právnická osoba. Odpovídá tomu i znění ŽZ „právní osoba se dopustí“. Zde se již nehovoří o právnické osobě jako podnikateli.

S problematikou subjektu úzce souvisí fyzické osoby, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné. Dle judikatury jsou právní úkony právnické osoby pouhou právní konstrukcí, neboť se jedná vždy o úkony fyzických osob nacházejících se v určitém právním poměru k právnické osobě. Úkony těchto fyzických osob lze pak považovat za úkony právnické osoby jen v případě, když splňují náležitosti přičitatelnosti těchto úkonů právnickým osobám.<sup>95</sup> Předchozí právní úprava jiných správních deliktů právnických osob otázku přičitatelnosti jednání právnické osobě neřešila. Správní praxe tak vycházela z analogického použití občanskoprávní úpravy protiprávního jednání právnické osoby.<sup>96</sup> Tato konstrukce odkazující do soukromého práva však vyvolávala jisté problémy. V první řadě předpisy soukromého práva upravují jednání právnické osoby z naprosto jiného hlediska a důvodu než správní právo. Dále se řešila otázka, zda okruh fyzických osob, jejichž protiprávní jednání se podle občanskoprávní úpravy přičítá právnické osobě, je pro stanovení správněprávní odpovědnosti vhodný. V neposlední řadě bylo mnohdy sporné, zda výkladem šla dovodit přičitatelnost jednání některých fyzických osob.<sup>97</sup> PřestZ tak zavedl taxativní výčet osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné.<sup>98</sup> ŽZ tento okruh nerozšiřuje. Zákonodárce při tvorbě výčtu vycházel zejména z dosavadní praxe posuzování odpovědnosti právnických osob v oblasti správního trestání.<sup>99</sup> PřestZ obsahuje celkem 6 kategorií osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné:

- 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 takové jednání využila.

---

<sup>95</sup> Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 5 Afs 12/2010-80.

<sup>96</sup> PRÁŠKOVÁ, *Nové přestupkové právo*, s. 142.

<sup>97</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 249.

<sup>98</sup> § 20 odst. 2 PřestZ.

<sup>99</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 146.

Na první pohled je zřejmé, že tento výčet zahrnuje celou řadu osob. Účelem této široké úpravy je postihnout i ty právnické osoby, které zaměstnávají nepřihlášené pracovníky anebo provozují švarcsystém. Právní úprava umožňuje postihnout rovněž právnickou osobu, která jednorázově užije fyzickou osobu k protiprávní činnosti, aniž by mezi těmito osobami musel být jasně vymezený právní vztah.<sup>100</sup> Právnická osoba naopak neodpovídá za jednání cizí fyzické osoby jednající v její provozovně jejím jménem a bez patřičného oprávnění. Takto se totiž někdo může vydávat za zaměstnance právnické osoby.<sup>101</sup> Problém však může nastat v případě excesu.<sup>102</sup> Je otázkou, zda i v těchto případech se aplikuje koncept přičitatelnosti. Judikatura NSS k tomu uvedla: „[...] Je podstatné, zda ke porušení právních povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou ke činnosti právnické osoby, tedy zda při činnosti, jíž byl způsoben protiprávní stav, zaměstnanec sledoval zejména z objektivního i subjektivního hlediska plnění svých pracovních úkolů. Pokud tomu tak nebylo, právnická osoba není za excesivní jednání svého zaměstnance odpovědná.“<sup>103</sup> NSS k tomu také dále doplnil, že: „Obecně není nutné dokazovat neexistence excesivního jednání, jelikož se naopak neexistence excesu presumuje.“<sup>104</sup>

Komparací § 20 odst. 2 PřestZ s právní úpravou v ZTOPO<sup>105</sup> lze zjistit, že PřestZ obsahuje širší okruh osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné. PřestZ pokrývá členy všech orgánů právnické osoby a nikoli jen osoby ve vedoucím postavení oprávněné za právnickou osobu jednat či vykonávat řídicí nebo kontrolní činnost. Dále pak zahrnuje zaměstnance a osoby v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení, také jiné fyzické osoby, které plní úkoly právnické osoby, za právnickou osobu jednájí, právnickou osobou používané při její činnosti, aniž by byla vyžadována kumulativní podmínka upravená v § 8 odst. 2 ZTOPO. Je otázkou, zda je tato rozdílnost nastavená vhodně a neměl by být výčet fyzických osob, jejichž jednání lze právnické osobě přičíst, stejný, či v trestním právu dokonce širší?<sup>106</sup>

Sdílím názor, že tento rozdíl je odůvodnitelný postavením trestního práva jako prostředku ultima ratio a jako nástroje subsidiárně působícího ve vztahu k právu správnímu. Správní orgán tak může účinně sankcionovat mnohem širší rozsah protiprávních činů. K tomu dopomáhá

<sup>100</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 47.

<sup>101</sup> GRYGAR, *Správní trestání*, s. 54.

<sup>102</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 48.

<sup>103</sup> Rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2017, sp. zn. 9 As 213/2016-60.

<sup>104</sup> Tamtéž.

<sup>105</sup> § 8 odst. 1 ZTOPO.

<sup>106</sup> BRIM, Luboš. Přičitatelnost přestupků právnickým osobám (se zřetelem k právu trestnímu). *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 11–12, s. 353.



jednak samotný výčet fyzických osob, jednak také to, že podmínky přičitatelnosti jednání fyzických osob jsou nastaveny v rámci správního trestání volněji.<sup>107</sup>

### 2.2.3 Materiální znak přestupku

Materiálním znakem přestupku se rozumí společenská škodlivost činu. Tento znak je výslovně uveden v definici přestupku, avšak samotnou definici společenské škodlivosti PřestZ nepřináší. Společenskou škodlivostí se rozumí případy, kdy dojde k porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem.<sup>108</sup> Materiální znak obsahoval v definici přestupku i PřestZ1990. Společenskou nebezpečnost či škodlivost vyjadřoval PřestZ1990 dikcí: „jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“.<sup>109</sup> Jde-li o jiné správní delikty právnických osob, na ně se materiální znak vztahoval rovněž, ačkoliv nebyl v zákoně výslovně uveden.<sup>110</sup> Při zkoumání odpovědnosti za přestupek právnických osob je správní orgán povinen zjišťovat i naplnění materiálního znaku. NSS k materiálnímu znaku uvádí: „*Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.*“<sup>111</sup> K tomu pak ještě dodává: „*Společenská nebezpečnost jednání, tedy materiální stránka přestupku, by nebyla naplněna, pokud by existovaly zvláštní okolnosti případu, jež by nebezpečnost předmětného jednání zásadním způsobem snižovaly. Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména: význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění.*“<sup>112</sup>

Materiální znak tedy není naplněn tam, kde existují zvláštní okolnosti případu, jež společenskou škodlivost zásadním způsobem snižují. V takovém případě se pak nemůže jednat o přestupek. I v ŽZ se dají najít příklady, kdy bude společenská škodlivost zásadním způsobem snížena. Celá řada povinností se musí plnit v zákonných lhůtách. Tak např. právnická osoba se může dopustit přestupku dle § 62 odst. 1 písm. d) ŽZ, tzn. že neustanoví nového odpovědného zástupce podle § 11 odst. 8 ŽZ. Co když tuto povinnost splní pouze o jediný den později, než stanovuje zákon? Vedle toho pak mohou existovat i další okolnosti nezaviněné právnickou osobu spočívající ve vyšší moci. V těchto případech by měla společenská škodlivost působit jako materiální korektiv.

<sup>107</sup> Tamtéž.

<sup>108</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 53.

<sup>109</sup> MATES, *Základy správního trestání*. 3. vydání, s. 28.

<sup>110</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 29/2007-121.

<sup>111</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 9 As 34/2012-28.

<sup>112</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2015, sp. zn. 7 As 63/2015-29.

Ve spojitosti se společenskou škodlivostí jsem se snažil rovněž zamyslet, zda jsou všechny přestupky právnických osob v ŽZ natolik škodlivé, aby byly takto kvalifikovány. Porušení povinnosti uvedené v ŽZ zpravidla vede ke vzniku odpovědnosti za přestupek. Na první pohled by se mohlo zdát, že ŽZ je v tomto ohledu poměrně přísný. Jsem však názoru, že žádný z přestupků uvedených v § 62 ŽZ, o neoprávněném podnikání nemluvě, není obecně tak bagatelní, aby to mělo vést ke „změkčení správněprávní represe“. Problém vidím spíše v tom, že jednotlivé povinnosti živnostníků jsou v ŽZ uvedeny dost nepřehledně. Ustanovení § 62 a 63 ŽZ sice dávají vodítko, to však pocitu nepřehlednosti nezabavuje.

### 2.3 Neoprávněné podnikání právnických osob

Neoprávněné podnikání lze považovat za jedno z nejzávažnějších porušení ŽZ. Dokládá to i ŽZ, když upravuje skutkovou podstatu přestupku neoprávněné podnikání právnických osob v samostatném ustanovení. K tomu přidejme sazbu pokuty, kterou lze za tento přestupek uložit, a o významu tohoto přestupku nemůže být sporu.<sup>113</sup> Z těchto důvodů se věnuji neoprávněnému podnikání podrobněji. ŽZ však definici neoprávněného podnikání neobsahuje.<sup>114</sup> Dle doktríny jsou neoprávněným podnikáním případy, kdy „živnostník“ provozuje bez příslušného oprávnění činnost, která je živností. Chce-li právnická osoba provozovat některou ze živností, musí k tomu mít příslušné živnostenské oprávnění. Pokud takové oprávnění nemá, nelze jej ve vztahu k provozované činnosti považovat za podnikatele.<sup>115</sup>

Živnostenské oprávnění poskytuje záruku, že podnikatel provozující příslušnou živnost splňuje všechny zákonné podmínky. Pokud někdo provozuje „živnost“ bez živnostenského oprávnění, nelze mít jistotu, že tyto požadavky splňuje. Neoprávněné podnikání má však i další negativní aspekty. Jednak stát nemá přehled o všech osobách, které provozují živnost, dále tu jsou negativní dopady na podnikatelské prostředí. Ten, kdo živnostenským oprávněním disponuje, může být neoprávněně podnikající osobou znevýhodněn. Neoprávněně podnikající osoba totiž nemusela v řízení před živnostenským úřadem prokazovat splnění všech předepsaných podmínek k získání živnostenského oprávnění. Pokud však někdo plní své povinnosti řádně, mohou mu v souvislosti s plněním těchto povinností vznikat nezanedbatelné náklady. Neoprávněným podnikáním mohou být dotčeny i další zájmy, jako např. zájem na ochraně spotřebitele.<sup>116</sup> Dle judikatury se přestupku neoprávněného podnikání právnických osob

---

<sup>113</sup> § 63 ŽZ.

<sup>114</sup> Před účinností novely živnostenského zákona provedené zákonem č. 130/2008 Sb. bylo neoprávněné podnikání definováno v § 61 odst. 1 jako: „Provozování činnosti, která je předmětem živnosti, bez živnostenského oprávnění pro tuto živnost.“

<sup>115</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 209.

<sup>116</sup> Tamtéž.

dopustí ten, kdo nemá vůbec žádné živnostenské oprávnění, anebo sice nějaké má, ale rozsah takového živnostenského oprávnění nepostačuje pro podnikání, které realizuje.<sup>117</sup> Pro živnostenský úřad je při řešení jednotlivých případů klíčové nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. V tomto nařízení je upraven rozsah jednotlivých činností, které lze vykonávat v rámci té konkrétní živnosti.<sup>118</sup> Živnostenský úřad přitom může provedenou kontrolou vedle neoprávněného podnikání zjistit i jiné porušení ŽZ. Musí se pak prověřit, zda k takovému porušení došlo v souvislosti s neoprávněným podnikáním. Pokud by tomu tak bylo, živnostenský úřad projedná v přestupkovém řízení jen neoprávněné podnikání a žádný další jiný přestupek řešit nebude.<sup>119</sup>

Aby vůbec mohlo dojít ke spáchání přestupku neoprávněného podnikání právnických osob, je nezbytné, aby došlo k naplnění všech znaků živnostenského podnikání uvedených v ŽZ.<sup>120</sup> „Živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.“<sup>121</sup> Pokud by nebyl naplněn jediný znak, pak se o živnostenské podnikání nejedná.<sup>122</sup> U právnické osoby obviněné z přestupku neoprávněného podnikání se tak za prvé posuzuje, zda takovou činnost provozovala soustavně. Soustavnost znamená činnost trvalejšího charakteru, vykonávaná opakovaně a pravidelně, i kdyby se jednalo o činnost vykonávanou pravidelně a opakovaně vždy jednou za rok. Důležitý je rovněž úmysl tuto činnost opakovat.<sup>123</sup> Za druhé musí právnická osoba činnost provozovat samostatně. Právnická osoba nesmí být nikým jiným řízena či vedena. Další znak představuje výkon činnosti vlastním jménem. Tento znak se např. projevuje v tom, že účetní doklady jsou na jméno právnické osoby. Čtvrtý znak spočívá v tom, že právnická osoba jedná na vlastní odpovědnost. Ve své podstatě jde o to, že právnická osoba provozuje živnost na vlastní účet a na vlastní nebezpečí. Odpovídá za uzavřené závazky, za porušení právních předpisů atd.<sup>124</sup> Předposledním znakem živnosti je, že právnická osoba dělá vše za účelem dosažení zisku. Rozhodující je, aby měla úmysl nebo snahu dosáhnout svou činností zisku. Neoprávněným podnikáním lze postihnout i činnost, která je ztrátová.<sup>125</sup> Poslední znak spočívá v tom, že živnost je činností, která je vykonávaná za podmínek stanovených ŽZ. Jedná se tedy o podnikání, které upravuje ŽZ.

---

<sup>117</sup> Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 9 As 48/2014-28.

<sup>118</sup> Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>119</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 210.

<sup>120</sup> Tamtéž.

<sup>121</sup> § 2 ŽZ.

<sup>122</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 210.

<sup>123</sup> KAMENÍK, HRABÁNKOVÁ, ORLOVÁ, *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář*, s. 4.

<sup>124</sup> Tamtéž, s. 4–5.

<sup>125</sup> Tamtéž, s. 5.

Živností nemohou být ty činnosti, které jsou upraveny v jiných právních předpisech, ač takové činnosti mohou být podnikáním, přesto se o živnostenské podnikání nejedná.<sup>126</sup>

Vedle toho musí být naplněna i skutková podstata přestupku neoprávněného podnikání právnických osob v ŽZ. Individuálním objektem je zájem na tom, aby živnost vykonával jen ten, kdo k tomu má příslušné oprávnění.<sup>127</sup> Objektivní stránka spočívá v tom, že právnická osoba provozuje činnost, která je živností volnou, řemeslnou, vázanou či koncesovanou, aniž by pro to měla příslušné živnostenské oprávnění.<sup>128</sup> Pachatelem může být kterákoliv právnická osoba. Z hlediska subjektivní stránky odpovídají právnické osoby za přestupek bez ohledu na zavinění, avšak s možností zprostit se odpovědnosti prostřednictvím liberace.<sup>129</sup>

Za neoprávněné podnikání nelze považovat faktický výkon živnosti v době, kdy je živnost přerušena.<sup>130</sup> Živnostník však bude stíhán za to, že neoznámil živnostenskému úřadu pokračování v provozu živnosti.<sup>131</sup> Od této situace je potřeba odlišit případy, kdy živnostník provozuje i nadále živnost, avšak ta mu byla rozhodnutím živnostenského úřadu pozastavena.<sup>132</sup> ŽZ neoznačuje takové jednání za přestupek. Porušení takového zákazu provozovat živnost může vést s ohledem na důvody, pro které byla živnost pozastavena, až ke zrušení živnostenského oprávnění.<sup>133</sup>

Stejně jako je tomu u přestupku neoprávněného podnikání fyzických osob, je právní úprava dělena podle toho, v jaké činnosti právnická osoba neoprávněně podnikala. Výše možných pokut za neoprávněné podnikání právnických i fyzických osob jsou pak stejné. Za přestupek neoprávněného podnikání je možné uložit jako správní trest pokutu, kdy u živnosti volné je horní hranice pokuty 500 000 Kč, u živnosti řemeslné nebo vázané je horní hranice pokuty 750 000 Kč a u živnosti koncesované je horní hranice 1 000 000 Kč.<sup>134</sup> V méně závažných případech lze uvažovat jen o uložení napomenutí.

Neoprávněné podnikání právnické osoby může být i trestným činem. Trestný čin neoprávněného podnikání nepatří u právnických osob mezi výjimky z věcné působnosti dle ZTOPO.<sup>135</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen TrZ) stanoví, že trestného činu neoprávněného podnikání se dopustí ten: „*Kdo neoprávněně ve větším rozsahu poskytuje služby nebo provozuje výrobní, obchodní nebo jiné podnikání [...]*“.<sup>136</sup> Podmínkou trestní odpovědnosti je neoprávněné provozování podnikání ve větším rozsahu. Neoprávněné provozování podnikání ve

<sup>126</sup> Tamtéž, s. 5–6.

<sup>127</sup> MATES, *Základy správního práva trestního*, 7. vydání, s. 83.

<sup>128</sup> § 63 odst. 1 ŽZ.

<sup>129</sup> SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, 4. aktualizované vydání, s. 202.

<sup>130</sup> § 31 odst. 11, 12, 13 ŽZ.

<sup>131</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 210.

<sup>132</sup> § 58 odst. 2, 3 ŽZ.

<sup>133</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 211.

<sup>134</sup> § 61 odst. 3, 4, § 63 ŽZ.

<sup>135</sup> § 7 ZTOPO.

<sup>136</sup> § 251 odst. 1, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

větším rozsahu odlišuje trestný čin neoprávněné podnikání od přestupku. Jde o zákonný znak, který je naplněn tím, že pachatel neoprávněně podnikal po dobu delší 6 měsíců a jeho cílem bylo získání trvalejšího zdroje finančních prostředků srovnatelného se zaměstnáním.<sup>137</sup> Rozhodný ale nebude konečný výdělek pachatele, neboť neoprávněným podnikáním může být i neúspěšné podnikání, které může skončit ve ztrátě.<sup>138</sup>

Jelikož se horní hranice možné pokuty, kterou lze podle ŽZ uložit za přestupek neoprávněné podnikání právnické osoby jevit jako poměrně vysoká, chtěl bych se v této souvislosti krátce zaměřit na problematiku peněžitého trestu hrozícího za trestný čin neoprávněné podnikání spáchaný právnickou osobou dle TrZ. Výměra peněžitého trestu je dle TrZ stanovena ve formě denních pokut. Nezbytné je vždy určit počet denních sazeb a výši denní sazby. Počet denních sazeb je vyjádřen povahou a závažností trestného činu. Při stanovení výše denní sazby se přihlíží k majetkovým poměrům právnické osoby.<sup>139</sup> Toto jsou základní kritéria, která jsou důležitá při stanovení výše peněžitého trestu. Počet denních sazeb se zjistí subsidiárně z TrZ, kdy peněžitý trest činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb.<sup>140</sup> Výše denní sazby je uvedena v ZTOPO, když činí nejméně 1 000 Kč a nejvíce 2 000 000 Kč.<sup>141</sup> Vynásobíme-li maximální počet denních sazeb maximální výši denní sazby, dostaneme se až na částku 1 460 000 000 Kč. Maximální výše pokuty, kterou lze za přestupek neoprávněné podnikání právnické osoby uložit, je 1 000 000 Kč. Rozdíl v možné výši těchto peněžitých trestů je tedy markantní. Jinou věcí pak je, jaké tresty jsou ukládány v praxi. O tom však později.

## 2.4 Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek

Odpovědnost právnické osoby za přestupek je založena na tzv. objektivní odpovědnosti s možností liberace.<sup>142</sup> Nejedná se však o objektivní odpovědnost absolutní. PřestZ upravuje obecný liberační důvod, který může právnickou osobu zprostit odpovědnosti za přestupek.<sup>143</sup> Bez možnosti liberace by se objektivní odpovědnost právnických osob jevila jako příliš tvrdá a nespravedlivá.<sup>144</sup> V porovnání s předchozím stavem, kdy v rámci absence obecné právní úpravy u jiných správních deliktů právnických osob chyběl obecný liberační důvod, je to zřejmý posun. Roztříštěnost právní úpravy se pak negativně projevila i v tom, že některé zvláštní zákony možnost liberace vůbec neupravovaly, zatímco jiné pak ano, což vedlo k právní nerovnosti

<sup>137</sup> JELÍNEK, *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*, s. 718.

<sup>138</sup> DICKELT, František. *Živnostenský zákon. Komentář*, s. 211.

<sup>139</sup> JELÍNEK, *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*, s. 433.

<sup>140</sup> § 68 odst. 1 TrZ.

<sup>141</sup> § 18 ZTOPO.

<sup>142</sup> SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, 4. aktualizované vydání, s. 202.

<sup>143</sup> § 21 odst. 1 PřestZ.

<sup>144</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. 7 As 17/2009-61.

právnických osob u různých správních deliktů, v některých případech pak k absolutní objektivní odpovědnosti právnických osob za správní delikt, ačkoliv to byla stále jedna kategorie „jiné správní delikty právnických osob“.<sup>145,146</sup> Praxe si s tím však poradila tak, že byla nutnost brát v úvahu právníkem osobou namítaný a prokazovaný liberační důvod pomocí analogie i do posuzování odpovědnosti za jiné správní delikty, a to i v těch případech, ve kterých zvláštní zákon úpravu liberačního důvodu výslovně neupravoval.<sup>147,148</sup>

ŽZ upravoval liberační důvod ke zproštění se odpovědnosti za jiný správní delikt právníké osoby ve společných ustanoveních, ve kterých bylo uvedeno, že: „*Právníká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“<sup>149</sup> Komparací ustanovení ŽZ se současným zněním PřestZ lze zjistit, že úprava obecného liberačního důvodu je prakticky totožná s právní úpravou, kterou obsahoval ŽZ ve společných ustanoveních. Rozdíl je terminologický, formulace „právní povinnosti zabránila“ byla nahrazena spojením „přestupku zabránila“.<sup>150</sup> PřestZ dále upravuje omezení, za kterých se právníká osoba odpovědnosti za přestupek nezproští a jenž ŽZ neobsahoval.<sup>151</sup> V současné době již ŽZ žádný liberační důvod neobsahuje. Vychází se tedy z obecné úpravy PřestZ.

PřestZ vymezuje liberační důvod velmi obecně. Judikatura ho však vykládá velmi restriktivně. Dle judikatury je účelem zakotvení liberačního důvodu zabránění sankce ve zcela výjimečných případech, kdy by její uložení odporovalo jejímu smyslu. Pokud by se liberační důvod aplikoval ve velkém množství případů, ztratil by povahu výjimky z obecného pravidla, což by mohlo znamenat ohrožení veřejného zájmu.<sup>152</sup> PřestZ upravuje liberační důvod následovně: „*Právníká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“<sup>153</sup> Vynaložením veškerého úsilí, které je možno požadovat, aby právníká osoba zabránila spáchání přestupku, s sebou nese automaticky potřebná opatření a náklady, se kterými musí právníká osoba počítat při úvaze ohledně činnosti, kterou chce v budoucnu realizovat. Nemůže se však jednat o taková opatření, která by vzhledem k povaze činnosti právníké osoby vyžadovala zcela mimořádné úsilí, které by se vymykalo z postupů racionálně se chovající právníké osoby. V takovém případě by se fakticky jednalo o absolutní

<sup>145</sup> PRÁŠKOVÁ, *Nové přestupkové právo*, s. 152–153.

<sup>146</sup> GRYGAR, Tomáš. Zproštění odpovědnosti právníké osoby za přestupek. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 11, s. 53-56.

<sup>147</sup> PRÁŠKOVÁ, *Nové přestupkové právo*, s. 153.

<sup>148</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33.

<sup>149</sup> § 64 odst. 1 ŽZ, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.

<sup>150</sup> § 21 odst. 1 PřestZ.

<sup>151</sup> Tamtéž, § 21 odst. 2.

<sup>152</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27.

<sup>153</sup> § 21 odst. 1 PřestZ.

objektivní odpovědnost právnické osoby.<sup>154</sup> Vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, však neznamená jakékoliv úsilí, které právnická osoba vynaloží. Musí se vždy v konkrétně posuzovaném případě jednat o úsilí maximálně možné, které je právnická osoba objektivně schopna vynaložit. PřestZ používá kritérium „veškeré úsilí, které bylo možno požadovat“, nikoliv např. „spravedlivě požadovat s ohledem na poměry“.<sup>155</sup> Právnická osoba musí objektivně učinit vše pro to, aby splnila povinnosti, které jí zákon ukládá.<sup>156</sup>

Ke zproštění se objektivní odpovědnosti však nedojde jen proto, že se právnická osoba jako pachatel přestupku dopustila protiprávního jednání v dobré víře.<sup>157</sup> Právnická osoba se nemůže zprostit odpovědnosti ani např. odkazem na smluvní ujednání či odkazem na porušení povinnosti ze strany smluvního partnera.<sup>158</sup> Odpovědnosti se nelze zprostit ani v těch případech, pokud právnická osoba neprokáže, že provedla technicky možná opatření způsobilá účinně zabránit porušování zákona.<sup>159</sup> Právnická osoba se nezproští odpovědnosti za přestupek ani skrze skutečnosti spočívající výlučně ve vnitřních poměrech právnické osoby.<sup>160</sup> Právnická osoba se pak odpovědnosti za přestupek nezproští ani odkazem na právní předpisy a zákonné povinnosti zaměstnanců.<sup>161</sup> Liberační důvod však může např. představovat přírodní katastrofa anebo nějaká jiná mimořádná vnější okolnost, kterou nemá šanci odpovědná právnická osoba ovlivnit. Uložení správního trestu by pak odporovalo jeho smyslu.<sup>162</sup>

Jak je výše patrné, spojení „vynaložila veškeré úsilí“ je pro aplikační praxi poměrně problematické. Byla zde dokonce vyslovena pochybnost, zda takové obecné vymezení liberačního důvodu v souvislosti s jeho prokazováním není v rozporu s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod.<sup>163</sup> NSS však uvedl, že liberační důvody je nutno z povahy věci stanovit obecně, neboť je není možné všechny přesně vymezit.<sup>164</sup> Nicméně si myslím, že i vzhledem k restriktivnímu výkladu by bylo de lege ferenda vhodné pozitivně uvést demonstrativní výčet toho, co lze na právnické osobě vyžadovat, aby se mohla vyvinut z odpovědnosti za přestupek. Právní jistota by se tím zvýšila.<sup>165</sup>

Naopak pozitivně lze hodnotit skutečnost, že oproti dosavadní právní úpravě liberačního důvodu v jednotlivých zvláštních zákonech PřestZ upravuje omezení v podobě negativního výčtu

<sup>154</sup> BOHADLO, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*, s. 140–141.

<sup>155</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2014, sp. zn. 11 A 107/2013-28.

<sup>156</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 158.

<sup>157</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, sp. zn. 5 A 110/2001-34.

<sup>158</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 1 As 112/2010-52.

<sup>159</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33.

<sup>160</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2004, sp. zn. 6 A 109/2000-73.

<sup>161</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 1 As 254/2016-39.

<sup>162</sup> MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 25–30.

<sup>163</sup> PRÁŠKOVÁ, *Nové přestupkové právo*, s. 153.

<sup>164</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33.

<sup>165</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob – pět let poté*. Praha: Leges, 2017, s. 46.

situaci, kdy se právnická osoba nemůže odpovědnosti za přešupek zprostit. V § 21 odst. 2 PřestZ je uvedeno, že: „Právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přešupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přešupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přešupku.“<sup>166</sup> V takovém případě pak platí, že i kdyby se podařilo právnické osobě prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přešupku zabránila, ale současně došlo k tomu, že nevykonávala povinnou nebo potřebnou kontrolu nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přešupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, anebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přešupku, nemůže se právnická osoba odpovědnosti za přešupek zprostit.<sup>167</sup>

Závěrem chci upozornit, že ZTOPO obsahuje ustanovení, které se na první pohled podobá § 21 odst. 1 PřestZ. V § 8 odst. 5 ZTOPO je uvedeno, že: „Právnická osoba se trestní odpovědnosti podle odstavců 1 až 4 zprostit, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odstavci 1 zabraňila.“<sup>168</sup> Je zde ale zřejmá odlišnost od úpravy liberačního důvodu v PřestZ, protože trestněprávní odpovědnost právnických osob je na rozdíl od odpovědnosti právnických osob za přešupek založena na zavinění. ZTOPO pracuje s konstrukcí „na ní“, což znamená, že „vynaložila veškeré úsilí“ je posuzováno subjektivně podle poměrů a okolností konkrétní právnické osoby. V takovém případě se pak nejedná o liberační důvod, ale exkulpační důvod, kterým se může právnická osoba vyvinut – a tím se zbavit subjektivní odpovědnosti za spáchaný trestný čin.<sup>169</sup>

## 2.5 Správní tresty a jejich ukládání

PřestZ nahradil dosavadní pojem „správní sankce“ pojmem „správní trest“, čímž zdůrazňuje trestní charakter tohoto právního následku. V ŽZ je velmi důležité odlišovat správní tresty od správních sankcí netrestního charakteru. Jak bylo uvedeno, účelem správních sankcí netrestního charakteru není trest, ale náprava závadného stavu.<sup>170</sup> Správní sankce netrestního charakteru, které může živnostenský úřad dle ŽZ uložit, jsou pozastavení provozování živnosti, kdy živnostenské oprávnění nezaniká, a zrušení živnostenského oprávnění.<sup>171</sup> Tyto sankce lze najít z hlediska systematiky ŽZ v části čtvrté, hlava III, čímž je zákonodárce systémově odděluje

<sup>166</sup> § 21 odst. 2 PřestZ.

<sup>167</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Zákon o některých přešupcích. Komentář*, s. 161.

<sup>168</sup> § 8 odst. 5 ZTOPO.

<sup>169</sup> PRÁŠKOVÁ, *Nové přešupkové právo*, s. 155–156.

<sup>170</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přešupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 72–73.

<sup>171</sup> § 58 ŽZ.



od přestupků (část pátá, hlava II). Je otázkou, zda je systematika ŽZ zvolena vhodně. Ačkoliv účelem sankcí netrestního charakteru není trest, nelze se zbavit dojmu, že i tyto sankce mají sankční charakter, byť ne zcela převládající. Rozumím motivaci oddělit správní sankce netrestního charakteru od přestupků, avšak to by se dalo vyřešit i v rámci společné části, kdy pro správní sankce netrestního charakteru by se vytvořila samostatná hlava. Osobně bych tedy byl pro zařazení správních sankcí netrestního charakteru do části páté. Zcela jistě by to přispělo k větší přehlednosti a systematickosti ŽZ.

PřestZ obsahuje následující správní tresty: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Oproti PřestZ1990 došlo ke změně, když do množiny správních trestů přibýly propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Naopak v PřestZ již nenajdeme zákaz pobytu.<sup>172,173</sup> ŽZ jako zvláštní zákon může stanovit i jiné správní tresty, nicméně tak nečiní. Význam ŽZ ve vztahu k správním trestům tak spočívá hlavně ve stanovení hranic pokut za jednotlivé přestupky upravené ŽZ.

Napomenutí je nejmírnějším druhem správního trestu. Může být v zásadě uloženo za jakýkoli přestupek právnické osoby. Výjimku pak představují situace, kdy zákonodárce výslovně stanoví, že ustanovení PřestZ o napomenutí se nepoužijí. Druhou výjimkou byl případ, kdy zvláštní zákon obsahoval formulaci „se uloží pokuta“, což znamenalo obligatornost uložení pokuty.<sup>174</sup> Od tohoto pojetí od 1. 7. 2017 ŽZ upustil užitím formulace „lze uložit pokutu“.<sup>175</sup> Do 30. 6. 2017 tak byl živnostenský úřad v situaci, kdy za každý jiný správní delikt právnické osoby byl povinen uložit pokutu. Jednak totiž ŽZ obsahoval u jiných správních deliktů právnických osob formulaci „se uloží pokuta“, kromě toho nebylo možné ani upustit od uložení správní sankce, jelikož tuto možnost ŽZ neupravoval.<sup>176</sup> Rovněž judikatura potvrdila, že v případě jiných správních deliktů právnických osob nebylo možné bez úpravy ve zvláštním zákoně ukládat napomenutí, a to ani na základě analogického použití PřestZ1990. Obdobně pak na základě analogie nebylo možné upustit od uložení správní sankce dle PřestZ1990.<sup>177,178</sup> Ve sféře správního uvážení živnostenského úřadu tak prakticky zůstala jen otázka výměry pokuty.

---

<sup>172</sup> § 35 PřestZ.

<sup>173</sup> §11 odst. 1 PřestZ1990.

<sup>174</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 74.

<sup>175</sup> § 62 odst. 4, § 63 odst. 2 ŽZ.

<sup>176</sup> § 62 odst. 4, § 63 odst. 2 ŽZ, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.

<sup>177</sup> Rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2012, sp. zn. 3 Ads 53/2011-68.

<sup>178</sup> Tato judikatura je dnes již překonaná. I kdyby ŽZ ponechal dikci „se uloží pokuta“, tak napomenutí je dle současné právní úpravy univerzálním správním trestem i pro přestupky právnických osob. Kromě toho je tady možnost upuštění od uložení správního trestu. Aby bylo uložení pokuty obligatorní, tak by musel ŽZ ponechat dikci „se uloží pokuta“ a dle mého názoru výslovně vyloučit možnost uložení napomenutí a upuštění od uložení správního trestu.

Napomenutí tak lze v zásadě uložit za každý přestupek právnické osoby dle ŽZ.<sup>179</sup> Tuto změnu hodnotím opravdu velmi pozitivně, dle mého názoru je to jedna z nejzásadnějších změn příslušné právní úpravy. Opravdu nevidím důvod, proč by pokuta za přestupky právnických osob v ŽZ měla být ukládaná obligatorně. Živnostenský úřad tak má v současnosti mnohem větší prostor pro správní uvážení. Napomenutí v případě ŽZ připadá v úvahu jako správní trest při spáchání skutku nejmenší závažnosti. Stále se však musí jednat o případ s alespoň nezanedbatelnou společenskou škodlivostí, jinak by se nemohlo jednat o přestupek z důvodu absence společenské škodlivosti.<sup>180</sup> Napomenutí se jeví jako vhodný správní trest v případě nesplnění oznamovací povinnosti v zákonném termínu, avšak jen s mírným zpožděním. Jeho aplikace tak přichází v úvahu např. u přestupků právnických osob dle § 62 odst. 1 písm. b), písm. v) a písm. w) ŽZ.<sup>181</sup>

Jde-li o pokutu, pokuta je základním druhem správního trestu. Jedná se o nejčastěji ukládaný správní trest.<sup>182</sup> Do 30. 6. 2017 bylo její uložení za jiný správní delikt právnické osoby upravený v ŽZ obligatorní. Živnostenský úřad tak neměl možnost v rámci své správní úvahy dospět k závěru, že pokutu právnické osobě neuloží. Správní uvážení se vztahovalo pouze k hodnocení důkazů a následnému stanovení výše pokuty.<sup>183,184</sup> PřestZ počítá s tím, že výše pokuty je stanovena zvláštními zákony. Pro případ, že by tak ŽZ nečinil, stanoví PřestZ podpůrné pravidlo o horní hranici sazby, kdy výše pokuty nesmí přesáhnout částku 1 000 Kč.<sup>185</sup> Výše pokuty je stanovena v případě přestupků právnických osob v ŽZ vždy od nuly do pevně stanovené horní hranice. V ŽZ je postih ve formě pokuty rozlišen podle závažnosti spáchaného přestupku.<sup>186</sup> Nejnižší pokutu s horní hranicí do 10 000 Kč lze uložit právnické osobě za přestupek, který spočívá v tom, že neoznámí živnostenskému úřadu, že bude pokračovat v provozování živnosti, a to dříve, než uplynula doba, na kterou provozování živnosti přerušila. Pokutu do 20 000 Kč lze právnické osobě uložit za přestupek, který spáchá tím, že neoznámí změny a doplnění údajů, které jsou stanoveny jako náležitosti ohlášení živnosti nebo žádosti o koncesi. Pokutu do 50 000 Kč lze právnické osobě uložit za přestupek spočívající v nesplnění oznamovacích povinností ve vztahu k odpovědnému zástupci pro živnost ohlašovací. Pokuta až do výše 100 000 Kč může být uložena za porušení povinnosti zajistit výkon některých činností

<sup>179</sup> Napomenutí však nelze uložit spolu s pokutou. § 36 PřestZ.

<sup>180</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 74.

<sup>181</sup> § 62 odst. 1 písm. b), písm. v), písm. w) ŽZ.

<sup>182</sup> SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, 4. aktualizované vydání., s. 206.

<sup>183</sup> HORZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav. *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*. 13. vydání. Praha: Linde Praha, 2013, s. 142.

<sup>184</sup> V případě přestupků fyzických osob uvedených v ŽZ nebylo uložení pokuty obligatorní. Živnostenský úřad tedy mohl uložit jako sankci i napomenutí. Kromě toho bylo možné od uložení sankce v rozhodnutí o přestupku opustit. Tamtéž, s. 139.

<sup>185</sup> § 46 odst. 1 PřestZ.

<sup>186</sup> KAMENÍK, HRABÁNKOVÁ, ORLOVÁ, *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář*, s. 271.

osobami splňujícími příslušnou odbornou způsobilost. Nejvyšší pokutu činící až 1 000 000 Kč může živnostenský úřad uložit např. za neprokázání způsobu nabytí prodávaného zboží či užitého materiálu.<sup>187</sup>

V případě peněžitých pokut v ŽZ se vkrádá myšlenka, zda jednotlivé hranice nejsou až příliš vysoké. V případě právnických osob může nejvyšší pokuta činit až 1 000 000 Kč. Zarážející ovšem je, že výše uložených peněžitých trestů právnickým osobám, které byly ukládány v trestních řízeních, se zdá být opravdu nízká. Peněžitý trest byl ukládán v rozmezí 10 až 30 tisíc Kč.<sup>188</sup>

Dle mého názoru takový trest odpovídá a měl by odpovídat správním trestům ukládaným právnickým osobám v rámci různých správních řízení. Protiargumentem by mohl být fakt, že vyšší peněžité sankce odradí možné pachatele od budoucího protiprávního jednání. V této souvislosti se zdá příhodné zmínit následující myšlenky. „Ničím nepodložená víra, že sama možnost uložení vyšší peněžní sankce je zárukou dodržování zákonem stanovené povinnosti, je praxí zcela vyvrácena. Hrozba nikdy nebo jen zřídka kdy uplatněné sankce nejenže neodradí od protizákonného jednání, ale naopak přesvědčí přestupníky zákona, že nerespektovat zákon se vyplatí.“<sup>489</sup> Dále by se dalo argumentovat ZNP, a to konkrétně § 9. V § 9 odst. 1 ZNP je upraven přestupek provozování výdělečné činnosti bez příslušného oprávnění. Za tento přestupek je pak možné uložit pokutu do 100 000 Kč.<sup>190</sup> Jak je pak možné, že za přestupek neoprávněné podnikání právnických osob lze uložit mnohonásobně vyšší pokuty? Oba přestupky chrání totožný okruh společenských vztahů, zájmů a hodnot. Ani z hlediska závažnosti zde neshledávám tak diametrální rozdíl. Projevuje se tu tak nekoncepčnost právní úpravy v oblasti správního trestání právnických osob. Nicméně si myslím, že ZNP pracuje se sazbou pokuty lépe než ŽZ. Horní hranice 1 000 000 Kč je dle mého názoru vhodná spíše pro peněžité tresty ukládané v rámci trestního řízení.

Zákaz činnosti jako jeden z druhů správních trestů lze uložit jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.<sup>191</sup> ŽZ tento druh správního trestu výslovně neupravuje, není jej tedy možné právnické osobě za spáchaný přestupek v ŽZ uložit. S tímto správním trestem není možné zaměňovat správní sankce netrestního charakteru upravené ŽZ.

---

<sup>187</sup> Tamtéž.

<sup>188</sup> TIBITANZLOVÁ, Alena. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: pohled na sankcionování právnických osob v praxi českých soudů* [online]. Epravo.cz, 25. 8. 2015 [23. května 2020]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-trestni-odpovednosti-pravnickych-osob-a-rizeni-proti-nim-pohled-na-sankcionovani-pravnickych-osob-v-praxi-ceskych-soudu-98726.html>>.

<sup>189</sup> ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 55.

<sup>190</sup> § 9 odst. 1, odst. 3 písm. a) ZNP.

<sup>191</sup> § 47 odst. 2 PřestZ.

Správní trest propadnutí věci či propadnutí náhradní hodnoty lze uložit za jakýkoliv přešupek, avšak za podmínek v PřestZ.<sup>192</sup> ŽZ tak tento druh správního trestu nemusí výslovně stanovit. Sankce propadnutí věci již byla upravena v PřestZ1990.<sup>193</sup> Propadnutí náhradní hodnoty se však v PřestZ objevuje nově jako náhradní trest k propadnutí věci. Praktické využití tohoto správního trestu pro přešupyk právníckých osob v ŽZ je zcela výjimečné.

Zveřejnění rozhodnutí o přešupku je nový druh správního trestu, který je možné uložit právnícké osobě, stanoví-li tak zákon.<sup>194</sup> ŽZ v současné době tento druh správního trestu za přešupyk právníckých osob nestanoví. Je pak otázkou, proč tomu tak není. Pokud nějaký správní trest za přešupyk právníckých osob v ŽZ chybí, tak je to dle mého názoru právě zveřejnění rozhodnutí o přešupku. Problém tohoto trestu je, že s ním chybí praktická zkušenost, což se ukazuje v trestním právu u uveřejnění rozsudku. V trestním právu tento trest přichází typicky v úvahu u trestných činů právníckých osob proti životnímu prostředí.<sup>195</sup> Nicméně v oblasti správního trestání platné zákony na úseku životního prostředí tento druh správního trestu za přešupyk nestanoví.<sup>196</sup> Jsme tak v situaci, kdy obecná úprava přinesla nový institut, ale zvláštní úprava ho nereflektuje. V případě přešupků právníckých osob v ŽZ by se jednalo o správní trest, který by se dal kombinovat s pokutou. Jak hovoří důvodová zpráva: „*Jedním z účelů tohoto správního trestu je nutno informovat veřejnost o nekalých obchodních praktikách právníckých [...] osob [...].*“<sup>197</sup> S tím by s ohledem na ŽZ neměl být problém. Jedním ze základních zájmů ŽZ je zájem na ochraně spotřebitele. Tento správní trest by se mohl uplatnit zejména u těch přešupků, kde je největší zájem na ochraně spotřebitele. Jednat by se mohlo o přešupyk dle § 62 odst. 1 písm. h), k), l), m), n), r), t), u) ŽZ a § 63 odst. 1 ŽZ. Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přešupku je zásahem do dobré pověsti právnícké osoby, což se nepochybně odrazí i v majetkové sféře právnícké osoby. Pokud by tedy živnostenský úřad ukládal pokutu společně se správním trestem zveřejnění rozhodnutí o přešupku, měla by být výše uložené pokuty menší, než kdyby ve stejném případě byla uložena pokuta samostatně. Nicméně nejsem ani proti tomu, aby byl správní trest zveřejnění rozhodnutí o přešupku ukládán v případě přešupků právníckých osob v ŽZ samostatně.

Jde-li o určení druhu a výměry správního trestu, nová obecná úprava PřestZ nahradila dosud značně roztržštěnou úpravu. ŽZ obsahoval tato kritéria ve společných ustanoveních. V § 64 odst. 2 ŽZ, ve znění zákona č. 65/2017 Sb., účinném ke dni 30. června 2017 bylo uvedeno, že: „*Při určení výměry pokuty právnícké osobě se přihlídně k závažnosti správního deliktu, zejména*

<sup>192</sup> Tamtéž, § 48.

<sup>193</sup> §11 odst. 1 písm. c), § 15 PřestZ1990.

<sup>194</sup> § 50 odst. 1 PřestZ.

<sup>195</sup> JELÍNEK, *Trestní odpovědnost právníckých osob v České republice – problémy a perspektivy*, s. 297–309.

<sup>196</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přešupyk v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 81.

<sup>197</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 175.

ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a ke okolnostem, za nichž byl spáchán.<sup>198</sup> Nabízela se tedy otázka, zda měl živnostenský úřad povinnost přihlídnout i k jiným kritériím, zejména k majetkovým poměrům právnické osoby? Judikaturou bylo dovozeno, že takovou povinnost skutečně měl, a to s ohledem na nepřipustnost likvidačních pokut.<sup>199,200</sup> ZZ pak kritéria pro určení výše pokuty za jiné správní delikty právnických osob v ŽZ zrušil.<sup>201</sup> Živnostenský úřad tedy aplikuje obecnou úpravu v PřestZ, přičemž slovo „zejména“ zdůrazňuje, že výčet kritérií je demonstrativní.<sup>202</sup> Živnostenský úřad se při úvaze o druhu ukládaného správního trestu – a v případě pokuty o její výši – musí zabývat nejprve hledisky, která jsou v zákoně výslovně uvedena, následně musí brát v potaz i hlediska další, pokud jsou pro projednávaný případ významná.<sup>203</sup> Důvodová zpráva k tomu dodává, že není nutné přihlídnout vždy ke všem okolnostem, které zákon uvádí, pokud v konkrétním případě nebudou pro daný případ rozhodné.<sup>204</sup>

Pokud jde o právnické osoby, PřestZ sice zmiňuje osobní poměry pachatele, to se však týká pouze fyzických osob.<sup>205</sup> Nicméně jsem přesvědčen, že výše uvedená judikatura není překonaná a k majetkovým poměrům právnické osoby musí živnostenský úřad přihlížet i v současnosti.<sup>206</sup> V tomto ohledu by se dalo inspirovat ZTOPO, kde jsou obecně poměry právnické osoby uvedeny.<sup>207</sup> Pod poměry právnické osoby by se pak podřadilo i kritérium „povaha činnosti právnické osoby“, které PřestZ výslovně uvádí.<sup>208</sup> Toto kritérium by tak mohlo být jednoduše nahrazeno. Je pak otázkou, zda do PřestZ nezařadit i další kritéria týkající se právnických osob v důsledku jejich specifčnosti. Za zmínku stojí ještě jedno kritérium, které upravuje ZTOPO. V trestním řízení soud přihlíží také k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby.<sup>209</sup> V PřestZ by toto kritérium rovněž našlo svůj význam. Posílila by se tím jistota, že by docházelo ke zhodnocení, jak se správní trest projeví ve vnějších vazbách právnické osoby. Tím by se i částečně eliminoval negativní aspekt kolektivní viny u právnických osob.

---

<sup>198</sup> § 64 odst. 2 ŽZ, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.

<sup>199</sup> Nález ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

<sup>200</sup> Usnesení NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

<sup>201</sup> Část šestnáctá, bod 13 ZZ.

<sup>202</sup> § 37, PřestZ.

<sup>203</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 6 As 34/2008-54.

<sup>204</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 168.

<sup>205</sup> § 37 písm. f) PřestZ.

<sup>206</sup> KÚHN, Zdeněk. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*, 2018, č. 3, s. 77-84.

<sup>207</sup> § 14 odst. 1 ZTOPO.

<sup>208</sup> § 37 písm. g) PřestZ.

<sup>209</sup> § 14 odst. 1 ZTOPO.

V souvislosti se správními tresty je nezbytné ještě zmínit možnost upuštění od uložení správního trestu.<sup>210</sup> ŽZ tuto možnost do 30. 6. 2017 živnostenským úřadům ve vztahu k právnickým osobám nedával. Nově však PřestZ ve vztahu k právnickým osobám upravuje podmíněné upuštění od uložení správního trestu a upuštění od uložení správního trestu. Podmíněné upuštění od uložení správního trestu si lze představit s ohledem na přestupky právnických osob v ŽZ jen zcela výjimečně. Upuštění od uložení správního trestu se může u přestupků právnických osob v ŽZ uplatnit spíše. I tak by se mělo jednat o institut spíše výjimečný, kdy vzhledem ke specifickým okolnostem přestupku by se i uložení „výchovné pokuty“ či napomenutí jevílo jako nepřiměřeně přísné.<sup>211</sup> Oba tyto instituty lze ve vztahu k přestupkům právnických osob v ŽZ hodnotit pozitivně. Do 30. 6. 2017 byl živnostenský úřad povinen za každý jiný správní delikt právnické osoby v ŽZ uložit pokutu. Nově kromě pokuty může uložit napomenutí, nicméně i v některých případech se to může jevit jako přísné, což může vést živnostenský úřad k upuštění od uložení správního trestu. Užití přichází tedy v úvahu zejména v případě přestupku nízké míry společenské škodlivosti, prvně spáchaného pachatelem, který svou vinu doznal a nad svým protiprávním jednáním projevil upřímnou lítost.<sup>212</sup> Z hlediska nízké míry společenské škodlivosti se jedná např. o přestupky právnických osob dle § 62 odst. 1 písm. b), písm. v) a písm. w) ŽZ.<sup>213</sup> Nicméně upustit od uložení správního trestu lze i u jiných přestupků právnických osob v ŽZ, neboť ŽZ tuto možnost nevyklučuje. V porovnání s předchozím stavem tak má živnostenský úřad mnohem větší prostor pro správní úvahu a individualizaci daného případu.

## 2.6 Zánik odpovědnosti za přestupek

PřestZ upravuje obecně čtyři důvody zániku odpovědnosti za přestupek.<sup>214</sup> Jde o okolnosti, které nastanou po spáchání přestupku, ale dříve, než je o něm pravomocně rozhodnuto.<sup>215</sup> Vzhledem k tématu práce jsou významné především uplynutí promlčecí doby a zánik právnické osoby bez právního nástupce. Další důvody zániku odpovědnosti právnické osoby za přestupek může upravovat zvláštní zákon. To však není případ ŽZ.

Prvním zmíněným důvodem zániku odpovědnosti za přestupek je uplynutí promlčecí doby. PřestZ stanovuje délku promlčecí doby, po jejímž uplynutí zaniká odpovědnost za

---

<sup>210</sup> § 42, § 43 PřestZ.

<sup>211</sup> JELÍNKOVÁ, HAVELKOVÁ, *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 98.

<sup>212</sup> KROUPOVÁ, Pavlína. *Vádemékum ke zkoušce odborné způsobilosti k přestupkům*. 3. aktualizovaná verze. Praha: Ministerstvo vnitra, 2019, s. 156.

<sup>213</sup> § 62 odst. 1 písm. b), písm. v), písm. w) ŽZ.

<sup>214</sup> § 29 PřestZ.

<sup>215</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 161.

přestupek, podmínky běhu promlčecí doby a důvody pro stavení a přerušování promlčecí doby.<sup>216</sup> Uplynutím promlčecí doby se rozumí doba prekluzivní. Živnostenský úřad má povinnost k ní přihlížet z úřední povinnosti. Důsledek uplynutí této lhůty je, že živnostenský úřad ztrácí právo, respektive povinnost přestupek právnické osoby projednat.<sup>217</sup> S ohledem na to, že uplynutím promlčecí doby se rozumí doba prekluzivní, je otázkou, zda shodně s předchozí úpravou musí v promlčecí době rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci, či nikoliv. Prekluzivní charakter promlčení vede k závěru, že živnostenský úřad by měl vydat pravomocné rozhodnutí o přestupku v příslušné promlčecí době.<sup>218</sup> Tento názor zastávala i judikatura k předchozí právní úpravě. Lze zhodnotit, že tato judikatura je použitelná i na PřestZ.<sup>219</sup> Promlčecí doby jsou stanoveny jako objektivní. Délka promlčecí doby je pak odstupňována horní hranicí sazby pokuty. První promlčecí doba činí jeden rok. Druhá promlčecí doba činí tři roky, pokud zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.<sup>220</sup> Rozhodujícím kritériem je tak typová závažnost přestupku. Zákonem stanovená horní hranice sazby alespoň 100 000 Kč by měla vypovídat o vyšší typové závažnosti takového přestupku.<sup>221</sup>

Zvláštní zákon pak ještě může promlčecí dobu stanovit odchylně od obecné promlčecí doby. ŽZ však žádnou zvláštní úpravu promlčení neobsahuje. Aplikací obecné úpravy PřestZ na přestupky právnických osob obsažených v ŽZ lze zjistit, že v ŽZ má převážná většina přestupků právnických osob promlčecí dobu 3 roky. Nicméně se lze setkat i s několika případy, kdy promlčecí doba bude činit 1 rok. Jedná se o přestupky právnických osob uvedené v § 62 odst. 1 písm. b), písm. v), písm. w). U přestupku neoprávněného podnikání právnických osob je promlčecí doba vždy 3 roky. Promlčecí doba 3 roky tedy tak u přestupků právnických osob v ŽZ převládá. Pro srovnání je zajímavé uvést, jaká je promlčecí doba u trestného činu neoprávněného podnikání v případě právnických osob. Pokud jde o právnické osoby, tak ZTOPO uvádí, že na promlčení trestní odpovědnosti právnických osob platí obdobně právní úprava uvedená v § 34 TrZ.<sup>222</sup> Pokud tedy aplikujeme § 34 TrZ na trestný čin neoprávněného podnikání, tak u základní skutkové podstaty činí promlčecí doba 3 roky, což je stejně dlouhá promlčecí doba jako u přestupku neoprávněného podnikání právnických osob. V případě kvalifikovaných skutkových podstat je promlčecí doba u trestného činu neoprávněného podnikání delší, konkrétně 10 let.<sup>223</sup>

---

<sup>216</sup> § 30, 31, 32 PřestZ.

<sup>217</sup> Důvodová zpráva k PřestZ, s. 162.

<sup>218</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 244.

<sup>219</sup> Rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 1 As 22/2012-55.

<sup>220</sup> § 30, 31 odst. 1 PřestZ.

<sup>221</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 245.

<sup>222</sup> § 12 ZTOPO.

<sup>223</sup> § 34 odst. 1, § 251 TrZ.

Lze tedy shrnout, že se dostáváme do problému, kdy promlčecí doba u přestupku neoprávněné podnikání právnických osob je stejně dlouhá jako u základní skutkové podstaty trestného činu neoprávněné podnikání, což do jisté míry neodráží rozdíl v závažnosti mezi přestupkem a trestným činem. V zásadě existuje dvojí řešení, jak tento problém vyřešit. Jednak přichází v úvahu zvýšit horní hranici trestní sazby u základní skutkové podstaty trestného činu neoprávněné podnikání na tři roky<sup>224</sup>, což by vedlo k tomu, že promlčecí doba by činila 5 let a odrážela by vyšší závažnost trestného činu. Nicméně připouštím, že takovou změnu není možné činit izolovaně bez podrobnější analýzy TrZ.

Druhá varianta řešení nás pak přivádí k problematice délky promlčecí doby v PřestZ. Pro řešení této otázky je nutné vysvětlit, jak se k této problematice stavěl ŽZ a PřestZ1990 do 30. 6. 2017. PřestZ1990 obsahoval poměrně strohou úpravu promlčení. PřestZ1990 stanovil obecnou promlčecí dobu 1 roku, přičemž tato doba byla objektivní a běžela od spáchání přestupku.<sup>225</sup> Pokud však v této lhůtě správní orgán zahájil řízení o přestupku, začala běžet nová lhůta pro projednání přestupku, avšak limitem byla dvouletá objektivní lhůta, která běžela od okamžiku spáchání přestupku.<sup>226</sup> ŽZ pro jiné správní delikty právnických osob vymezil ve společných ustanoveních subjektivní a objektivní lhůty, kdy subjektivní lhůta činila 1 rok a objektivní 3 roky. Objektivní lhůta běžela od okamžiku spáchání jiného správního deliktu a subjektivní lhůta od okamžiku, kdy se živnostenský úřad o jiném správním deliktu dozvěděl.<sup>227</sup> Roztříštěnost právní úpravy v oblasti správního trestání se podepsala i zde.

Vyvstává tedy otázka, zda je délka promlčení doby v současné době nastavena vhodně, a to i s ohledem na ŽZ, kdy v případě přestupků právnických osob zpravidla činí 3 roky. K tomu je potřeba dodat, že oznámením o zahájení přestupku se promlčecí doba přerušuje, čímž začíná běžet promlčecí doba nová. Pokud taková situace nastane, odpovědnost za přestupek zaniká 3 roky od jeho spáchání. Jedná-li se však o situaci, kdy zákon stanoví sazbu pokuty za přestupek, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.<sup>228</sup> Lze tak zhodnotit, že dochází k prodlužování promlčecí doby. Řešení bych tedy viděl v tom, že promlčecí doba by byla v délce 1 roku pro všechny přestupky s možností stavení a přerušování promlčecí doby. Došlo by tak ke zkrácení délky promlčecí doby. Protiargumentem proti zkrácení délky promlčecí doby může být námitka, že tato doba by byla pro živnostenský úřad příliš krátká a ten by nemusel stihnout rozhodnout. Případy, kdy obviněný z přestupku se

---

<sup>224</sup> Aktuálně činí horní hranice trestní sazby dva roky. § 251 odst. 1 TrZ.

<sup>225</sup> § 20 odst. 1 PřestZ1990.

<sup>226</sup> Tamtéž, § 20 odst. 2, 3.

<sup>227</sup> § 64 odst. 3 ŽZ, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.

<sup>228</sup> § 32 odst. 2 písm. a), odst. 3 PřestZ.



snaží mařit postup správního orgánu, jsou totiž poměrně časté.<sup>229</sup> K tomuto se v minulosti vyjádřil i NSS. Jednoznačně vyjádřil názor, že jednoroční promlčecí doba pro vydání pravomocného rozhodnutí o přestupku příliš krátká není.<sup>230</sup> Lze rovněž souhlasit, že prodloužením promlčecí doby u přestupků se posiluje efektivita správního trestání, avšak je to značný zásah do právní jistoty adresátů. Není pak ani ve veřejném zájmu, aby přestupky byly postihovány s letitým časovým odstupem. Třiletá promlčecí doba pak ze své podstaty odpovídá spíš trestným činům, ne společensky méně závažným přestupkům, což deklaruje i základní skutková podstata trestného činu neoprávněné podnikání.<sup>231</sup> Osobně jsem tedy názoru, že délka promlčecí doby by se měla v oblasti správního trestání spíše zkracovat.

V souvislosti s délkou promlčecí doby lze vidět další problém v tom, že délka promlčecí doby u jednotlivých přestupků právnických osob v ŽZ neodráží jejich závažnost. Opravdu je takový rozdíl v závažnosti mezi přestupkem dle § 62 odst. 1 písm. b), tzn. neoznámení živnostenskému úřadu ustanovení odpovědného zástupce pro živnost ohlašovací nebo ukončení výkonu jeho funkce podle § 11 odst. 5 ŽZ a např. přestupkem dle § 62 odst. 1 písm. d), tzn. neustanovení nového odpovědného zástupce podle § 11 odst. 8 ŽZ, aby v prvním případě byla délka promlčecí doby 1 rok a v druhém 3 roky? Takových srovnání by se našlo samozřejmě víc. V tomto směru pracuje právní úprava nekoncepčně a nesystémově. Problém však není pouze v PřestZ, ale i v ŽZ. PřestZ stanovil kritéria pro určení délky promlčecí doby, ale ŽZ na to není přizpůsobený. PřestZ sice obsahuje obecnou úpravu pro přestupky právnických osob, ale úprava jiných správních deliktů právnických osob trpěla i jinými nedostatky. Zde se právě projevuje nekoncepčnost a nesystémovost, která v oblasti přestupků právnických osob přetrvává.

Odpovědnost za přestupek může zaniknout i zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce.<sup>232</sup> K zániku odpovědnosti nedojde v těch případech, kdy má právnická osoba právního zástupce, tzn. že zanikla bez likvidace.<sup>233</sup> V souvislosti s tím je potřeba zmínit i ustanovení o přechodu odpovědnosti právnické osoby za přestupek. PřestZ stanoví: „*Odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce. Má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám.*“<sup>234</sup> Po dlouhou dobu právní úprava neznala přechod odpovědnosti za jiný správní delikt právnické osoby na právního nástupce.<sup>235</sup> Rovněž judikatura vycházela z toho, že zánikem odpovědné právnické osoby nepřechází odpovědnost na

<sup>229</sup> KOLMAN, Petr. Správní právo trestní – stručně ke změnám v přestupkovém právu. *Trestní právo*, 2016, roč. 20, č. 1, s. 14.

<sup>230</sup> Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, sp. zn. 9 As 90/2010-58.

<sup>231</sup> KOLMAN, Správní právo trestní – stručně ke změnám v přestupkovém právu, s. 15.

<sup>232</sup> § 29 písm. c) PřestZ.

<sup>233</sup> VETEŠNÍK, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 239.

<sup>234</sup> § 33 PřestZ.

<sup>235</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 378.

právní nástupce těchto subjektů.<sup>236</sup> Odůvodňovalo se to tím, že vyslovení viny a uložení správní sankce je věcí ryze osobní povahy. Nicméně obava z účelového vyhýbání se odpovědnosti za spáchaný jiný správní delikt vedla k tomu, že docházelo k postupnému zakotvení přechodu odpovědnosti na právního nástupce právnické osoby v oblasti správního trestání.<sup>237</sup> ŽZ však přechod odpovědnosti na právního nástupce právnické osoby neupravoval.

Souhlasím, že právní zakotvení přechodu odpovědnosti právnické osoby za přestupek bylo nezbytné. Nicméně je stále pravdou, že vyslovení viny a uložení správního trestu je věcí ryze osobní povahy. Bylo by tedy vhodné to brát na zřetel. Rovněž společenská škodlivost není v oblasti správního trestání tak vysoká. Takto se však jeví, že zákonodárce se nechal inspirovat právní úpravou v ZTOPO a nebral v potaz odlišnosti správního trestání. Určitou variantou by mohlo být, že by správní orgán zkoumal, např. jakým způsobem právnická osoba zanikla, jak se změnila její vlastnická struktura či osoby ve vedoucích pozicích. PřestZ však dostává správní orgán do situace, kdy každá zaniklá právnická osoba s právním nástupcem budí dojem, že se účelově snaží vyhnout přestupkovému řízení. Dále by se mohl stíhat právní nástupce právnické osoby dle závažnosti spáchaného přestupku. Pokud totiž právnická osoba spáchá méně závažný přestupek, nebude mít zájem se vyhnout stíhání za přestupek.

Závěrem chci upozornit na zánik trestní odpovědnosti u právnických osob a zhodnotit ji v návaznosti na PřestZ. U právnických osob v trestním právu připadají v úvahu dva obecné důvody zániku trestní odpovědnosti. Jde o účinnou lítost a promlčení trestního stíhání. Vedle toho tu jsou jiné zvláštní případy zániku trestní odpovědnosti. Jedná se o zánik trestnosti přípravy a pokusu trestného činu, zánik trestnosti účastenství, individuální milost prezidenta republiky a milost hromadná, tzv. amnestie. U právnických osob lze uplatnit také zvláštní případy zániku trestní odpovědnosti uvedené ve zvláštní části TrZ jako zvláštní případy účinné lítosti. Tyto zvláštní případy účinné lítosti mají přednost před obecnou úpravou účinné lítosti právnických osob obsaženou v ZTOPO.<sup>238</sup> Lze tedy zhodnotit, že trestněprávní úprava nabízí mnohem více důvodů zániku odpovědnosti u právnických osob. Za zvážení by stálo, zda nezakotvit do PřestZ i institut účinné lítosti. Zejména u méně závažných přestupků by účinná lítost mohla najít své opodstatnění.

Obecně si myslím, že by se měl zákonodárce snažit najít více způsobů zániku odpovědnosti za přestupek. Bylo by to vhodné i s ohledem na odpovědnost právnických osob za přestupek, kde se setkáváme s problematikou kolektivní viny. Rovněž nelze popřít, že

---

<sup>236</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94-26.

<sup>237</sup> PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 378–379.

<sup>238</sup> JELÍNEK, *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*, s. 392–393.

u přestupků je menší společenská škodlivost než u trestných činů, což by se mělo odrážet i v tom, že stát má menší zájem na potrestání pachatele přestupku.

## 2.7 Závěr

V této kapitole jsem se zabýval přestupky právnických osob se zaměřením na ŽZ. Během psaní jednotlivých podkapitol jsem dospěl k následujícím dílčím závěrům. Kladně hodnotím vytvoření nové obecné právní úpravy v PřestZ. Neexistence obecné právní úpravy v případě správněprávní odpovědnosti právnických osob byla zcela oprávněně podrobena kritice. ŽZ upravoval pouze některé otázky a nebyl tedy plnohodnotnou náhradou obecné právní úpravy. V praxi to pak vyvolávalo celou řadu problémů. Pozitivně rovněž hodnotím, že došlo ke sjednocení přestupků fyzických osob a jiných správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob pod jednotnou terminologii pojmu *přestupek*. Tato změna souvisí s částečnou kodifikací nového přestupkového práva. Nepochybně správnou změnou je odstoupení od obligatorního ukládání pokut za jiné správní delikty právnických osob v ŽZ. Od 1. 7. 2017 lze za každý přestupek právnické osoby v ŽZ uložit napomenutí. Vedle toho je možné upustit od uložení správního trestu. Tato změna je významná i s ohledem na odstranění nerovnosti v právním postavení právnických osob ve vztahu k přestupkům fyzických osob uvedených v ŽZ. V tomto směru byla sjednána náprava.

Pro právnické osoby byla výslovně zakotvena řada hmotněprávních institutů, jenž jsou významné v případě vzniku odpovědnosti za přestupek v ŽZ. Jako příklad lze uvést přechod odpovědnosti právnické osoby za přestupek, dále výčet situací, kdy se nelze zprostit odpovědnosti za přestupek, popřípadě některé druhy správních trestů aplikovatelné za podmínek v PřestZ.

Pachatel přestupku dle PřestZ může být v zásadě jakákoliv právnická osoba. Jde-li však o přestupky právnických osob dle § 62 odst. 1 ŽZ, tak těch se může dopustit pouze ta právnická osoba, která má postavení živnostníka. Přestupku neoprávněného podnikání dle § 63 ŽZ se může dopustit v zásadě kterákoliv právnická osoba.

Pozitivně hodnotím zakotvení obecného liberačního důvodu v PřestZ. Pozitivně rovněž hodnotím, že oproti dosavadní úpravě v ŽZ je v PřestZ negativní výčet situací, kdy se nelze odpovědnosti za přestupek zprostit. Negativně naopak hodnotím, že chybí demonstrativní výčet toho, co lze na právnické osobě požadovat, aby se mohla zprostit odpovědnosti za přestupek.

Správní sankce netrestního charakteru bych zařadil do části páté ŽZ a vytvořil pro ně samostatnou hlavu. Přispělo by to k větší přehlednosti a systematičnosti ŽZ. Nejvyšší sazba pokuty 1 000 000 Kč za přestupek právnické osoby v ŽZ je příliš vysoká. Rovněž se ukázalo, že

právní úprava nepracuje v tomto směru zcela koncepčně. ŽZ nepřipouští správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Dospěl jsem však k názoru, že by tento správní trest našel v případě přestupků právnických osob v ŽZ své uplatnění. Jde-li o kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu, nahradil bych kritérium „povaha činnosti právnické osoby“ kritériem „poměry právnické osoby“. Jako další kritérium bych do PřestZ přidal, že správní orgán bude přihlížet také k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od správního trestu pro budoucí činnost právnické osoby.

Promlčecí doba u přestupků právnických osob v ŽZ zpravidla činí 3 roky. Ukázalo se, že délka promlčecí doby není nastavena příliš vhodně. V tomto směru bych zkrátil délku promlčecí doby na 1 rok. Délka promlčecí doby u jednotlivých přestupků v ŽZ rovněž neodráží jejich závažnost. PřestZ by měl obsahovat více způsobů zániku odpovědnosti za přestupek s ohledem na právnické osoby. Jako příklad jsem uvedl institut účinné lítosti. Zakotvení přechodu odpovědnosti právnické osoby za přestupek je samo o sobě pozitivní. Zákonodárce však tento institut nepřizpůsobil odlišným podmínkám v oblasti správního trestání.

U ŽZ jsem také obecně vnímal problém nekonceptnosti, nesystematičnosti a nepřehlednosti. S účinností od 1. 7. 2017 se ŽZ omezil pouze na nezbytně nutné změny, což nevedlo k odstranění všech kritických výhrad. ŽZ se rovněž plně nepřizpůsobil nové obecné úpravě v PřestZ.

## Závěr

V předkládané diplomové práci jsem se věnoval správněprávní odpovědnosti právnických osob s ohledem na ŽZ. Cílem práce bylo analyzovat současnou právní úpravu odpovědnosti právnické osoby za přešupek se zaměřením na ŽZ. V rámci toho jsem se snažil zohlednit nejdůležitější a nejzásadnější změny, které nová právní úprava od 1. 7. 2017 přinesla. Dále jsem upozornil na přednosti a nedostatky současné právní úpravy. V případě zjištěných nedostatků jsem navrhnul řešení možných problémů. V neposlední řadě jsem se snažil vymezit vzájemný vztah PřestZ a ŽZ.

K dosažení cíle jsem zvolil zásadní témata dané problematiky, jež jsou dle mého názoru zcela klíčová pro komplexní pohled na otázku odpovědnosti právnické osoby za přešupek. Jednotlivé kapitoly jsem se snažil aplikovat na ŽZ. Jelikož ŽZ hodně otázek neřeší, bylo nezbytné přistoupit i k aplikaci PřestZ. V tomto ohledu jsem usiloval přehledným způsobem vymezit vzájemný vztah těchto předpisů. Pro dosažení cíle nebylo možné práci zpracovat izolovaně. Upozornil jsem tedy na nedostatky předchozí právní úpravy. Nezbytné bylo zdůraznit i změny s účinností od 1. 7. 2017. V důsledku velmi úzké vzájemné vazby odpovědnosti právnické osoby za přešupek a ZTOPO jsem musel brát v potaz i úpravu trestněprávní odpovědnosti právnických osob. To vše mi pomohlo na danou problematiku nahlížet komplexně a ve vzájemných souvislostech. Nechtěl jsem totiž, aby výsledkem mé práce byl jen popis současného stavu, ale právě snaha poukázat na problematické aspekty daného stavu. Bez výše uvedeného bych byl jen stěží schopen zhodnotit současný stav a jeho příčiny.

Strukturu práce jsem zvolil tak, aby kapitoly na sebe logicky navazovaly a zároveň byl splněn vytyčený cíl. Jde-li o celkové zhodnocení právní úpravy odpovědnosti právnických osob za přešupek se zaměřením na ŽZ, tak jednou z nejzásadnějších změn bylo vytvoření nové obecné právní úpravy v PřestZ. Jak se totiž ukázalo, neexistence obecné právní úpravy vyvolávala celou řadu problémů, což bylo zcela oprávněně podrobena kritice. ŽZ upravoval ve vztahu k právnickým osobám pouze nezbytně nutné otázky a v tomto ohledu nepředstavoval plnohodnotnou náhradu obecné právní úpravy. Další zásadní změnou úzce související s vytvořením nové obecné právní úpravy bylo sjednocení přešupků fyzických osob a jiných správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob pod jednotnou terminologii pojmu *přešupek*. Tato změna byla výsledkem částečné kodifikace přešupkového práva. Z pohledu odpovědnosti právnických osob za přešupky v ŽZ bylo velmi zásadní změnou odstoupení od obligatorního ukládání pokut za jiné správní delikty právnických osob v ŽZ. Nově lze od 1. 7. 2017 za každý přešupek právnické osoby v ŽZ uložit napomenutí. Kromě toho může živnostenský úřad upustit od uložení správního trestu.

Pokud je na výše uvedené změny nahlíženo pozitivně, tak současná právní úprava ŽZ se v jistých ohledech nevyhnula kritice. ŽZ se jako zvláštní zákon omezil od 1. 7. 2017 pouze na nezbytně nutné změny, což logicky nemohlo vést k odstranění všech problémů. U ŽZ jsem stále vnímal problém nekonceptnosti, nesystematičnosti a nepřehlednosti. Jako problém se mi jevil i fakt, že ŽZ se plně nepřizpůsobil nové obecné úpravě v PřestZ. Jde-li o vzájemný vztah ŽZ a PřestZ, tak ŽZ upravuje jednotlivé skutkové podstaty přestupků právnických osob a výši pokut za tyto přestupky. Ve zbylých otázkách je třeba odkázat na PřestZ. PřestZ dává ŽZ v celé řadě otázek možnost odchýlit se od obecné úpravy, což ŽZ zpravidla neakceptuje.

Co se týče odpovědi na základní otázku týkající se toho, zda nedochází sjednocením pojmu *přestupek* k zavedení kolektivní viny v rámci postihování přestupků právnických osob v ŽZ, tak během psaní této práce jsem dospěl k následujícímu. Inspirace ZTOPO a ani sjednocení jiných správních deliktů právnických osob pod pojem *přestupek* nevedlo k zavedení kolektivní viny v rámci postihování přestupků právnických osob v ŽZ. Samotné sankcionování právnických osob totiž vytváří určitou formu kolektivní viny. V tomto ohledu se tedy od 1. 7. 2017 nic nezměnilo, protože ŽZ upravoval do 30. 6. 2017 jiné správní delikty právnických osob. Správněprávní odpovědnost právnických osob tady tedy již byla. Klíčové tudíž je, zda se tento stav s účinností od 1. 7. 2017 zhoršil, či nikoliv. Ve své práci jsem vyjmenoval východiska, jež by měla eliminovat negativní aspekt kolektivní viny. Určité východisko jsem viděl v dostatečně rozsáhlém katalogu správních trestů. V tomto ohledu došlo ke zlepšení, neboť bylo upuštěno od obligatorního ukládání pokut. Kromě toho je možné upustit od uložení správního trestu. Situaci by ještě mohlo zlepšit, kdyby ŽZ připustil správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Další východisko jsem viděl v širokém rozpětí pokut, které by ponechalo dostatečný prostor pro správní úvahu. V tomto ohledu se od 1. 7. 2017 nic nezměnilo. V neposlední řadě jsem viděl východisko ve stanovení vhodných kritérií pro ukládání správních trestů. Zde nedošlo od 1. 7. 2017 ke zhoršení, ale nová právní úprava mohla být přesnější a stanovit kritéria pro ukládání trestů vhodněji. Z pohledu mnou vybraných východisek lze tedy zhodnotit, že došlo ke zlepšení situace. Do značné míry to lze přičíst nové obecné právní úpravě, která v případě právnických osob chyběla.

Tímto se mi povedlo analyzovat současnou právní úpravu odpovědnosti právnické osoby za přestupek se zaměřením na ŽZ. Zodpovězena byla rovněž základní otázka. Do budoucna by jistě bylo zajímavé podrobně zkoumat i správněprávní odpovědnost právnických osob v širším slova smyslu, tedy správní sankce netrestního charakteru v ŽZ. Zejména by bylo vhodné se zaměřit na jejich význam v ŽZ, problematické aspekty a vztah k jiným právním úpravám.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

1. BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s.
2. FIALA, Zděnek a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Nakladatelství Leges, 2017, 304 s.
3. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s.
4. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s.
5. HORZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav. *Živnostenský zákon. Praktický komentář*. 15. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 276 s.
6. HORZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav. *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*. 13. vydání. Praha: Linde Praha, 2013, 328 s.
7. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob – pět let poté*. Praha: Leges, 2017, 288 s.
8. JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019, 384 s.
9. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vydání. Praha: Leges, 2019, 1000 s.
10. JELÍNKOVÁ, Jitka, HAVELKOVÁ, Svatava. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018, 255 s.
11. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s.
12. KAMENÍK, Petr, HRABÁNKOVÁ, Milada ORLOVÁ, Marie. *Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 552 s.
13. KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, 272 s.
14. KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019, 960 s.
15. KUNŠTÁTOVÁ, Tatiana a kol. *Živnostenský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 452 s.
16. MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s.
17. MATES, Pavel a kol. *Základy správního trestání*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, 190 s.

18. MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 239 s.
19. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s.
20. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s.
21. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 463 s.
22. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.
23. STRAKOŠ, Jan a kol. *Vádemekum ke zkoušce odborné způsobilosti k přestupkům*. 3. aktualizovaná verze. Praha: Ministerstvo vnitra, 2019, 245 s.
24. STRAKOŠ, Jan, KROUPOVÁ, Pavlína. *Základy správního trestání*. 3. vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019, 123 s.
25. STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 260 s.

#### Internetové zdroje

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. Dostupné na:  
<<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>, 226 s.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích [online]. Dostupné na: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115250>>, 52 s.
3. TIBITANZLOVÁ, Alena. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: pohled na sankcionování právnických osob v praxi českých soudů* [online]. Epravo.cz, 25. 8. 2015 [23. května 2020]. Dostupné na:  
<<https://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-trestni-odpovednosti-pravnicky-ch-osob-a-rizeni-proti-nim-pohled-na-sankcionovani-pravnicky-ch-osob-v-praxi-ceskych-soudu-98726.html>>.

#### Odborné články

1. BRIM, Luboš. Přičitatelnost přestupků právnickým osobám (se zřetelem k právu trestnímu). *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 11-12, s. 353–355.
2. GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. *Právní rozhledy*, 2017, č. 12, s. 426–432.
3. GRYGAR, Tomáš. Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 11, s. 53-56.



4. KOLMAN, Petr. Správní právo trestní – stručně ke změnám v přestupkovém právu. *Trestní právo*, 2016, roč. 20, č. 1, s. 13-15.
5. KÜHN, Zdeněk. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*, 2018, č. 3, s. 77-84.
6. MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 25-30.
7. MATES, Pavel. Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 2, s. 27–29.
8. MATES, Pavel, ONDRÁČKOVÁ, Věra. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 11–12, s. 253–258.
9. STRAKOŠ, Jan. Nový kabát českého správního práva trestního (část I). *Veřejná správa*, 2016, č. 20, s. 10-11.
10. ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 50–57.

#### **Legislativní akty**

1. nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů.
2. 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, ve znění pozdějších předpisů.
3. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
4. zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
5. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. účinném ke dni 30. června 2017.
6. zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
7. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
8. zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.
9. zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
10. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

## Soudní judikatura

1. Nález ÚS ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.
2. Nález ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.
3. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2014, sp. zn. 11 A 107/2013-28.
4. Rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2006, sp. zn. 5 As 4/2005-92.
5. Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 10/2011-111.
6. Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2008, sp. zn. 9 As 36/2007-59.
7. Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 5 Afs 12/2010-80.
8. Rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2017, sp. zn. 9 As 213/2016-60.
9. Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 29/2007-121.
10. Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 9 As 34/2012-28.
11. Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2015, sp. zn. 7 As 63/2015-29.
12. Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 9 As 48/2014-28.
13. Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 6 As 34/2008-54.
14. Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. 7 As 17/2009-61.
15. Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 4 As 123/2014-33.
16. Rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2015, sp. zn. 5 As 10/2015-27.
17. Rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, sp. zn. 5 A 110/2001-34.
18. Rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 1 As 112/2010-52.
19. Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2004, sp. zn. 6 A 109/2000-73.
20. Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 1 As 254/2016-39.
21. Rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 1 As 22/2012-55.
22. Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, sp. zn. 9 As 90/2010-58.
23. Rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2012, sp. zn. 3 Ads 53/2011-68.
24. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94-26.
25. Usnesení NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

## Abstrakt a klíčová slova

Diplomová práce se zabývá správněprávní odpovědností právnických osob se zaměřením na živnostenský zákon ve světle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákona 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.

Cílem práce je analyzovat současnou právní úpravu přestupků právnických osob v živnostenském zákoně, a to v návaznosti na výše uvedené zákony. Práce si klade za cíl přednést ucelený pohled na to, jaké jsou přednosti současné právní úpravy a jaké jsou naopak její nedostatky. V případě nedostatků je cílem navrhnout řešení možných problémů.

Práce vychází především ze zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání a z hmotněprávní části zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Nikterak se nedotýká procesněprávních částí, není-li to nezbytně nutné k vysvětlení textu diplomové práce. Důležitým zdrojem byl i zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích a zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. V neposlední řadě byly použity zdroje knižní, monografie i komentáře, judikatura zejména Nejvyššího správního soudu a odborné články zaměřené na oblast správního trestání právnických osob.

Čtenář by po přečtení této diplomové práce měl získat pojem o odpovědnosti právnických osob za přestupek s ohledem na živnostenský zákon. Dále by měl získat vhled o možných problémech současné právní úpravy, na co bude dobré dát si pozor a o případných návrzích de lege ferenda.

**Klíčová slova:** správněprávní odpovědnost právnických osob, přestupek, živnostenský zákon, přestupkový zákon, neoprávněné podnikání

## Summary and keywords

The diploma thesis deals with the administrative liability of legal entities with a focus on the Trade Licensing Act in the light of Act No. 250/2016 Coll., on liability for misdemeanors and proceedings against them, Act No. 251/2016 Coll., on certain misdemeanors and Act No. 183 / 2017 Coll., which amends certain acts in connection with the adoption of the Act on Liability for Misdemeanors and Proceedings on them, and the Act on Certain Misdemeanors.

The aim of this work is to analyze the current legal regulation of offenses of legal entities in the Trade Licensing Act, in connection with the above laws. The work aims to present a comprehensive view of what are the advantages of the current legislation and what are its shortcomings. In case of shortcomings, the aim is to suggest solutions to possible problems.

The work is based primarily on Act No. 455/1991 Coll., On Trade Licensing and the substantive part of Act No. 250/2016 Coll., on liability for misdemeanors and proceedings on them, and does not in any way affect procedural parts, unless it is necessary to explain the text of the diploma thesis. An important source was also Act No. 200/1990 Coll., on misdemeanors and Act No. 418/2011 Coll., on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Last but not least, book sources, monographs and commentaries, case law, especially of the Supreme Administrative Court and professional articles focused on the area of administrative punishment of legal entities were used.

After reading this diploma thesis, the reader should get an idea of the liability of legal entities for a misdemeanor with regard to the Trade Licensing Act. He should also gain an insight into the possible problems of the current legislation, what will be good to watch out for and possible *de lege ferenda* proposals.

**Key words:** administrative liability of legal persons, offense, trade act, misdemeanor law, unauthorized business