

# Souběžná odpovědnost právnických a fyzických osob za správní delikty<sup>1)</sup>

## Úvod

Tento příspěvek se zabývá problematikou souběžné odpovědnosti za správní delikty.

Správní právo deliktů obecně rozlišuje správní delikty (přestupky) fyzických a právnických osob. Právnická osoba má vlastní právní subjektivitu, přičemž deliktů způsobilost je její součástí. Právnická osoba je tedy samostatně odpovědná za správní delikty. Dle právní doktríny „[s]právní delikt právnické osoby odlišuje od dalších správních deliktů především znak odpovědné osoby. Jako právní subjekt jedná právnická osoba prostřednictvím statutárních orgánů, zaměstnanců, členů apod., kteří plní její úkoly. Subjektem odpovědnosti je právnická osoba jako celek, nikoli její statutární orgány, jednotliví zaměstnanci nebo členové“.<sup>2)</sup>

Kromě toho však může být shledána odpovědnou také konkrétní fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala. Jde o případy, ve kterých nesplnění či porušení zákonem stanovených povinností právnické osobě naplní znaky skutkové podstaty přestupku fyzické osoby.

V této souvislosti se nabízí celá řada otázek. Kdy může fyzická osoba svým jednáním založit odpovědnost právnické osoby? V jakých případech může nastat souběh odpovědností právnické a fyzické osoby? Je vůbec nezbytné a vhodné potrestat souběžně oba tyto subjekty?

Dosavadní právní úprava na tyto otázky neposkytovala žádnou odpověď. Správní právo deliktů totiž postrádalo jednotný kodex. Významné změny v tomto ohledu přinesl s účinností od 1. 7. 2017 nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který výslovně upravuje souběh odpovědnosti právnické a fyzické osoby za přestupky. Podle § 112 odst. 1 tohoto zákona, [n]a přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona [...]. Pojem přestupek se vztahuje také na jiné správní delikty právnických osob a úprava v tomto právním předpise se proto použije také pro tento typ správních deliktů.

<sup>1)</sup> Tento článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury ČR reg. č. 16-22016S „Právní jednání a odpovědnost právnických osob“.

<sup>2)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. Správní delikty právnických osob. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 449, ISBN 978-80-7179-254-3.

V příspěvku se zabývám výše uvedenými otázkami a podrobněji je rozebírám.

### *Odpovědnost právnické osoby*

V souvislosti s otázkou souběžné odpovědnosti je nejprve třeba zamyslet se nad tím, kdy může být právnická osoba za jednání fyzické osoby odpovědná.

Donedávna žádný právní předpis neupravoval, jak velký okruh fyzických osob může svým protiprávním jednáním založit odpovědnost právnické osoby. Vycházelo se proto z obecných ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.<sup>3)</sup> Výslovný výčet poskytuje nově zákon o odpovědnosti za přestupky. Podle § 20 odst. 2 [z]a osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, b) jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen, c) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení, d) fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby, e) fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti, nebo f) fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila.

Jednání těchto osob musí být právnické osobě přičitatelné. Podle § 20 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se přičítá právnické osobě jednání fyzické osoby, která svým jednáním fakticky naplní znaky skutkové podstaty přestupku právnické osoby, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Byť toto ustanovení obsahuje pojem přičitatelnost, důvodová zpráva upozorňuje, že „se nejedná o přičitatelnost ve smyslu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, kde se jí rozumí uplatnění subjektivní odpovědnosti právnické osoby za trestný čin, která se dovozuje ze zaviněného jednání fyzických osob“.<sup>4)</sup>

Odpovědnost právnické osoby tedy nezávisí na zavinění fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné. Zákon o odpovědnosti za přestupky vychází z objektivní odpovědnosti právnické osoby. Jedná se o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi.<sup>5)</sup> Objektivní odpovědnost právnické osoby ale není absolutní. Zákon o odpovědnosti za přestupky zakotvuje možnost liberace. Podle § 21 odst. 1 [p]rávnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.

---

<sup>3)</sup> Především § 151, § 162 a §163, 166 občanského zákoníku.

<sup>4)</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zvláštní část, § 20; sněmovní tisk č. 555/0, VII. volební období, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>5)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50, č. 2417/2011 Sb. NSS, bod 13.

Právnícká osoba je podle § 20 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky dále odpovědná také za jednání tzv. nepřímého pachatele, kterého užila ke spáchání přestupku. Nepřímými pachateli mohou být *právnícké* či *fyzické osoby odlišné od fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, jestliže tyto osoby nejsou za přestupek odpovědné* (k tomu srov. § 18, § 19 a § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky).

### *Případy souběhu odpovědnosti právnícké osoby a za ni jednající fyzické osoby*

Skutkové podstaty přestupků právníckých a fyzických osob jsou většinou konstruovány pro každou skupinu zvlášť, a to zejména s ohledem na odlišný odpovědnostní režim.<sup>6)</sup> Tyto skutkové podstaty se však mohou překrývat a může se stát, že fyzická osoba jednající za osobu právníckou svým jednáním naplní jak skutkovou podstatu přestupku fyzických osob, tak skutkovou podstatu přestupku právníckých osob. V takovém případě dochází ve větší či menší míře k souběhu odpovědností. Zpravidla však neexistuje skutková podstata přestupku fyzické osoby, která by zcela odpovídala skutkové podstatě přestupku právnícké osoby.

O souběh odpovědnosti *stricto sensu* se bude jednat především tehdy, pokud jediná skutková podstata dopadá současně na fyzické i právnícké osoby. Subjekt odpovědnosti je v těchto případech vyjádřen buď obecnou formulací (např. „přestupku se dopustí ten, kdo“) nebo je za subjekt odpovědnosti vedle sebe výslovně označena fyzická i právnícká osoba a nečiní se mezi nimi rozdíl. V této souvislosti lze například poukázat na § 54 a § 55 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Ve znění do 30. 6. 2017 tento zákon vymezoval v obou zmíněných ustanoveních subjekt odpovědnosti neurčitě, formulací *orgán státní správy lesů uloží pokutu tomu, kdo [...]*; nebo *orgán státní správy lesů uloží pokutu vlastníku lesa nebo jiné osobě [...]*.<sup>7)</sup> Od 1. 7. 2017 zákonodárce tato ustanovení sjednotil v jedno a výslovně za subjekt odpovědnosti označil vedle sebe fyzickou a právníckou osobu v podobě formulace *fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že [...]*. Dalším příkladem souběhu odpovědnosti je § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa,<sup>8)</sup> případně další.

<sup>6)</sup> Zatímco u přestupků fyzických osob se vyžaduje zavinění, právnícká osoba je odpovědná objektivně za to, že nesplnila jí uloženou zákonnou povinnost.

<sup>7)</sup> Původně bylo možné uložit pokutu pouze vlastníku nebo podnikateli, který se dopustil jiného správního deliktu. Novelou provedenou zákonem č. 67/2000 Sb. byla znění těchto ustanovení změněna.

<sup>8)</sup> Podle kterého ve znění do 30. 6. 2017 [i]nspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právníckým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích [...]; ve znění od 1. 7. 2017 *fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že [...]*.

Nad rámec výše uvedeného přichází v úvahu také souběh odpovědnosti za přestupek a trestný čin.

### *Modely odpovědnosti a jejich dopady*

Existuje více způsobů, jak lze přistupovat k souběhu odpovědnosti právnické osoby a fyzické osoby, která za ni jednala.

První z možností je model akcesorické odpovědnosti. Podstatné je nalezení konkrétní fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala. Pokud se nepodaří prokázat individuální odpovědnost konkrétní fyzické osoby, nelze shledat vinnou ani právnickou osobu, při jejíž činnosti a v jejíž prospěch fyzická osoba jednala.<sup>9)</sup> Zavedením akcesorické odpovědnosti by podle mého názoru byla zcela popřena existence správních deliktů právnických osob. Individuálního pachatele totiž často není možné ve složité struktuře právnické osoby dohledat. Porušení povinnosti právnické osoby je navíc často výsledkem činnosti řady jednotlivců. Jak se uvádí v odborné literatuře, „*obtížné hledání fyzické osoby, která způsobila porušení povinnosti právnickou osobou, bylo důvodem pro zavedení správněprávní odpovědnosti právnických osob*“.<sup>10)</sup> Tento model popírá také Nejvyšší správní soud, podle kterého odpovědnosti právnické osoby nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní osoba jednala. Podle soudu by „*[t]aková povinnost vylučovala objektivní odpovědnost za spáchaný správní delikt např. v případech, kdy by bylo zřejmé, že jednala osoba v zaměstnaneckém poměru k právnické nebo podnikající fyzické osobě, nebylo by však dalším zjišťováním skutkového stavu možné identifikovat, který zaměstnanec konkrétně jednal. Objektivní odpovědnost za správní delikt však byla zavedena právě s ohledem na problémy s hledáním konkrétní fyzické osoby, která svým jednáním způsobila porušení povinnosti právnickou osobou, přičemž stejný smysl právní úpravy je třeba vidět u objektivní odpovědnosti podnikající fyzické osoby*“.<sup>11)</sup>

Dalšími možnými způsoby úpravy odpovědnosti jsou model souběžné a subsidiární odpovědnosti. Podle mého názoru právě mezi těmito dvěma modely odpovědnosti existuje značné napětí.

V modelu subsidiární odpovědnosti je fyzická osoba odpovědná pouze v případě, že uvedené jednání není stíhatelné jako správní delikt právnické osoby, případně naopak. V tomto modelu je tedy vždy potrestán pouze jediný subjekt. Zastánci tohoto modelu odpovědnosti argumentují tím, že právní úprava subsidiární odpovědnosti je více přiměřená a také v souladu se zásadou procesní ekonomie. Dohledat konkrétní fyzickou osobu totiž může být časově i finančně náročné. Je-li za totožné jednání potrestána právnická

---

<sup>9)</sup> JELÍNEK, J. Základy trestní odpovědnosti právnických osob. In: JELÍNEK, J., HERCZEG, J. *Zákon o odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 79-80, ISBN 978-80-87576-43-4.

<sup>10)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 166, ISBN 978-80-7400-456-8.

<sup>11)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 As 131/2016-25.

osoba, není stíhání fyzické osoby důvodné.<sup>12)</sup> Obávám se však, že tato konstrukce odpovědnosti neposkytuje dostatečné garance ochrany společnosti. Právnícké osoby mohou být jejími vlastníky záměrně zneužity k protiprávnímu jednání. Tento závěr umocňuje skutečnost, že za závazky kapitálových obchodních společností jejich společníci neručí, či ručí jen v omezené míře.<sup>13)</sup>

Konečně v modelu souběžné odpovědnosti je odpovědnost právnické osoby zcela nezávislá na odpovědnosti fyzické osoby a naopak. Správní orgán má stíhat všechny správní delikty, o kterých se dozví. Vedle právnické osoby má tedy správní orgán dohledat také konkrétní fyzickou osobu, která za právnickou osobu jednala a zkoumat, zda svým jednáním nenaplnila také skutkovou podstatu přestupku fyzických osob. Odpovědnost právnické osoby však není podmíněna dohledáním konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přiřitatelné. To znamená, že pokud se nepodaří konkrétní fyzickou osobu dohledat, nebrání to potrestání právnické osoby.<sup>14)</sup>

Analogicky lze odkázat také na charakteristiku tohoto typu odpovědnosti v komentáři k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“):

*„Toto řešení vychází z uplatněného modelu pravé trestní odpovědnosti právnické osoby (obdobně je tomu např. v Rakousku nebo v Nizozemsku). Český zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim nevychází z akcesority trestní odpovědnosti právnické osoby, a proto ji neváže na trestní odpovědnost konkrétní fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přiřítáno (jako je tomu např. v Polsku – srov. čl. 3 polského zákona o odpovědnosti kolektivních subjektů). Podmínkou však na druhé straně není, že by nebylo možno postihnout pachatele – fyzickou osobu za spáchaný trestný čin (což je vyžadováno obecně např. ve Švýcarsku, ovšem s výjimkou trestných činů uvedených v čl. 102 odst. 2 švýcarského trestního zákoníku, kde je za stanovených podmínek přípustná souběžná nezávislá odpovědnost). V případě trestní odpovědnosti jak právnické osoby, tak i některé z osob uvedených v § 8 odst. 1 a) až c) ZTOPO se tedy uplatní samostatná souběžná trestní odpovědnost obou těchto subjektů, kdy každý odpovídá za celý způsobený následek. V tomto případě se nejedná o spolupachatelství s ohledem na povahu přiřítatelnosti vymezené v § 8 odst. 2 ZTOPO, neboť zde nejde o úmyslné společné jednání ve smyslu § 23 tr. zákoníku, neboť právě jednání některé z osob uvedených v § 8 odst. 1 a) až c) ZTOPO se přímo přiřítá trestně odpovědné právnické osobě.“<sup>15)</sup>*

---

<sup>12)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo* [online]. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 86 [citováno 29. října 2017]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>.

<sup>13)</sup> Viz § 132 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

<sup>14)</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář* [online]. V Praze: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1 [citováno 18. října 2017]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>, komentář k § 20 odst. 7.

<sup>15)</sup> ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob: komentář* [online]. V Praze: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-116-1 [citováno 24. října 2017]. Dostupné z:



Aplikace tohoto modelu odpovědnosti se mi jeví jako nejvhodnější. Je zcela v souladu se zásadou legality, podle které je správní orgán povinen stíhat všechny správní delikty, o kterých se dozví. Souběžná odpovědnost může na rozdíl od odpovědnosti subsidiární zaručit účinnější ochranu společnosti před pácháním správních deliktů. Následek v podobě správní sankce totiž nese rovněž konkrétní osoba, která protiprávní čin spáchala, tedy skutečný viník. Chráněný zájem je bráněn před oběma těmito kategoriemi pachatelů přestupků, právníckými i za ně jednajícími fyzickými osobami. V tomto modelu odpovědnosti proto není možné užívat právníckou osobu jako možný nástroj k páchání nezákonností. Jsem si nicméně vědoma toho, že v konkrétních případech může působit konstrukce souběžné odpovědnosti příliš přísně a nepřiměřeně. Tyto úvahy jsou detailněji rozvedeny níže.

Z procesního hlediska je třeba podotknout, že pokud má být souběžně potrestána právnícká a fyzická osoba, mělo by se s ohledem na zásadu procesní ekonomie vést společné správní řízení. Dále lze poznamenat, že kvůli střetu zájmů by za obviněnou právníckou osobu neměla jednat obviněná fyzická osoba.

### ***Právní úprava a judikatura před přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky***

Obecné zásady správního práva deliktního nebyly až do 30. 6. 2017 zakotveny v žádném právním předpise, podmínky odpovědnosti právnícké osoby nevyjímaje. Jedinou ucelenou oblastí bylo přestupkové právo správní, které upravoval zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Úprava přestupkového práva se však na jiné správní delikty nevztahovala. Praxe začala používat analogicky zákon o přestupcích či zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob. Analogii však bylo možné užít jen omezeně ve prospěch delikventa. NSS v této souvislosti konstatoval, že „*použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem*“.<sup>16)</sup>

Zákon o přestupcích v § 6 upravoval otázku porušení povinnosti uložené právnícké osobě. Podle tohoto ustanovení *[z]a porušení povinnosti uložené právnícké osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právníckou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten kdo dal k jednání příkaz*. Doslovné znění bylo matoucí. Vyvolávalo dojem, že odpovědnost za jednání právnícké osoby plně přechází na fyzické osoby, které za ni jednaly.<sup>17)</sup> Ustanovení v tomto znění totiž bylo do zákonů upravujících přestupky fyzických osob vkládáno

---

<http://www.beck-online.cz/>, komentář k § 9 odst. 3. Viz také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 7 Tdo 1199/2015.

<sup>16)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67.

<sup>17)</sup> Srov. MOLEK, P., HRUŠOVÁ, K. Správní trestání v aplikační praxi. *Soudní rozhledy* [online].

v době, kdy ještě neexistovala samostatná kategorie správních deliktů právnických osob. Postih právnické osoby měl být zajištěn potrestáním konkrétní fyzické osoby, která jménem právnické osoby jednala, pokud toto jednání naplnilo znaky skutkové podstaty přestupku fyzické osoby.<sup>18)</sup> Ustanovení nereflektovalo skutečnost, že se postupem času značně rozšířila kategorie správních deliktů právnických osob, a neposkytovalo tedy odpověď, jak přistoupit k souběhu odpovědnosti právnické a fyzické osoby.

Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob se na rozdíl od zákona o přestupcích k souběhu odpovědnosti právnické a fyzické osoby výslovně vyjadřuje. V § 9 odst. 3 stanoví, že *[t]restní odpovědností právnické osoby není dotčena trestní odpovědnost fyzických osob uvedených v § 8 odst. 1 a trestní odpovědností těchto fyzických osob není dotčena trestní odpovědnost právnické osoby.* Tento právní předpis tedy vychází z konstrukce souběžné, nezávislé odpovědnosti právnických a fyzických osob. Nutno však podotknout, že zákon o trestní odpovědnosti právnických osob stíhá závažnější porušení chráněného zájmu než správní delikty. Úpravu obecných institutů proto nelze mechanicky přenášet do oblasti správního trestání.

Z výše uvedeného vyplývá, že žádný právní předpis závazně neřešil, jak ve správním právu deliktním přistoupit k souběhu odpovědnosti právnické osoby a fyzické osoby, která za ni jednala.

Správní soudy možnost souběžného postihu nevyklučovaly. Nejvyšší správní soud například shledal přípustným souběžné potrestání obchodní společnosti a jejího jednatele za překročení maximální povolené souvislé plochy k vytěžení a za narušení půdního krytu lesní dopravou.<sup>19)</sup> K souběžnému postihu se Nejvyšší správní soud nepřímo vyjádřil také v jiném rozsudku v kauze nedovoleného vypouštění odpadních vod. Pracovník společnosti Purum, s. r. o. v areálu stěžovatelky, společnosti ČSAD Turnov, s. r. o., vypustil nepředčištěné vody do místního potoka, čímž tento tok a následně i řeku Jizeru znečistil. Předmětem kauzy bylo pouze posouzení odpovědnosti stěžovatelky za to, že dopustila, aby prostřednictvím jejího zařízení nepředčištěná voda unikla. Nejvyšší správní soud však učinil také obecnou poznámku k souběhu odpovědnosti všech potenciálně vinných subjektů v této kauze, tedy též společnosti Purum, s. r. o. a jejího zaměstnance. Ve světle uvedených skutkových okolností soud konstatoval, „že není vyloučeno, aby určitý následek (např. znečištění vodního toku) byl způsoben jednáním či opominutím více právnických osob, (a to případně i v souběhu s přestupkem fyzické osoby)“.

---

2009, roč. 2009, č. 12, s. 449-64 [citováno 20. října 2017]. ISSN 1211-4405. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>.

<sup>18)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo* [online]. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 87 [citováno 29. října 2017]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>.

<sup>19)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 225/2016-57, bod 48.

Tím nepřímou připustil, že souběžná odpovědnost právnické osoby a za ni jednající fyzické osoby, zaměstnance, je možná.<sup>20)</sup>

### **Úprava v zákoně o odpovědnosti za přestupky**

Zákon o odpovědnosti za přestupky, účinný od 1. 7. 2017, v § 20 odst. 6 a 7 vychází z modelu souběžné odpovědnosti. Nově je tedy tento institut výslovně zakotven také pro oblast správního trestání.

Zákonodárce nejprve v § 20 odst. 6 vyloučil užití modelu akcesorické odpovědnosti, jelikož podle tohoto ustanovení pro vznik odpovědnosti právnické osoby není nutné odhalit konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Postačí, že bude naplněna příslušná skutková podstata správního deliktu právnické osoby a zároveň bude zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.

Současně z § 20 odst. 7 vyplývá, že není možné vycházet ani z modelu subsidiární odpovědnosti. Podle tohoto ustanovení totiž *[o]dpovědnosti právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob uvedených v odstavcích 1 a 2 a odpovědnosti za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost právnické osoby za přestupek*. Důvodová zpráva k § 20 zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně uvádí, že „[a]ni jedna z odpovědností není považována za primární, neboť se jedná o možnost souběžného postihu fyzické i právnické osoby, shoduje-li se jejich protiprávní jednání. 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 přestupku právnické osoby, nenaplnila shodným protiprávním jednáním též znaky skutkové podstaty přestupku fyzické osoby, a pokud ano, pak ji odpovídajícím způsobem potrestat“.<sup>21)</sup>

### **Zákaz dvojího trestání a přiměřenost souběžné odpovědnosti**

V souvislosti s modelem souběžné odpovědnosti se nabízí dvě zásadní otázky. Zaprvé, zda souběžným potrestáním fyzické a právnické osoby za týž skutek nemůže být porušena zásada *ne bis in idem*. Zadruhé, zda souběžná odpovědnost je nezbytným a přiměřeným institutem správního trestání.

Význam zásady *ne bis in idem* z hmotněprávního hlediska spočívá v tom, že tatáž osoba nesmí být trestána dvakrát za tentýž skutek.<sup>22)</sup> V procesní rovině jde

---

<sup>20)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008-72, č. 1882/2009 Sb. NSS.

<sup>21)</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zvláštní část, § 20; sněmovní tisk č. 555/0, VII. volební období, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>22)</sup> Ve vnitrostátním právu je zásada *ne bis in idem* zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod; v § 77 zákona o odpovědnosti za přestupky; a v § 11 odst. 1 písm. h), i) a j) a § 11a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním. Obdobné ustanovení obsahuje



o vyloučení dvojího trestního stíhání. K porušení zásady *ne bis in idem* jsou soudy povinny přihlížet z úřední povinnosti.<sup>23)</sup>

Správní orgán poruší zákaz dvojího trestání v případech, že jsou naplněny tři následující podmínky: osoba, která byla potrestána v předchozím řízení, je totožná s osobou trestanou v novém správním řízení; skutek, jehož se týkala věc původní a týká věc nová, je totožný;<sup>24)</sup> a již existuje pravomocné rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se tato zásada aplikuje také na přestupky a správní delikty, které mají „trestně-právní povahu“.<sup>25)</sup>

Z čistě formálního hlediska při aplikaci souběžné odpovědnosti nemůže být zásada *ne bis in idem* porušena. Není zde totiž naplněna podmínka totožnosti osoby.

Ke stejnému závěru nedávno dospěl také Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí o předběžné otázce italského soudu *Tribunale di Santa Maria Capua Vetere* ve spojených věcech týkajících se trestních řízení proti panu *M. Orsi a L. Baldetti*.<sup>26)</sup> Věc se týkala souběhu odpovědnosti právnické osoby za správní delikt a fyzické osoby za trestný čin. Obžalovaní byli členy statutárního orgánu, každý v jiné společnosti. Stíhání byli za to, že jako statutární orgány těchto společností údajně neodvedli v zákonem stanovených termínech DPH v částce převyšující jeden milion eur. Trestní řízení proti nim však bylo zahájeno poté, co již samotným obchodním společnostem byla za tento čin pravomocně uložena peněžitá daňová sankce. Podstatou otázky předkládajícího soudu bylo to, „zda musí být článek 50 Listiny základních práv a svobod Evropské unie a článek 4 protokolu č. 7 k evropské Úmluvě o ochraně

---

v evropském právu také Listina základních práv Evropské unie v čl. 50. V mezinárodním měřítku vyjádření této zásady nalezneme v čl. 4 protokolu č. 7 k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. či v čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.

<sup>23)</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS.

<sup>24)</sup> Problematice totožnosti skutku se podrobně věnoval Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí *Zolotukhin proti Rusku*, ze dne 10. 2. 2009, č. 14939/03 [online]. In: HUDOC [citováno 30. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>.

<sup>25)</sup> Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74, ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 60/2011-134, ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 34/2013-29. V rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, Nejvyšší správní soud při určení povahy správního deliktu vyšel z tzv. „Engel kritérií“ převzatých z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Engel a další proti Nizozemí*, kterými jsou (1) formální zařazení do trestního nebo správního (disciplinárního) práva v rámci právního systému členského státu; (2) povaha (závažnost) deliktu; a (3) povaha a přísnost sankce, která za protiprávní jednání hrozí srov. také rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 [online]. In: HUDOC [citováno 18. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/>.

<sup>26)</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 4. 2017 ve spojených věcech C-217/15 a C-350/15, ECLI:EU:C:2017:264 [online]. In: CURIA [citováno 15. 10. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu>.

*lidských práv a základních svobod vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje vedení trestního stíhání pro nezaplacení DPH poté, co za tytéž skutky byla pravomocně uložena daňová sankce“.*<sup>27)</sup> Soudní dvůr se touto otázkou zabýval pouze ve vztahu k čl. 50 Listiny, jelikož Úmluva podle soudu nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do právního řádu Evropské unie. Soudní dvůr dospěl k závěru, že v obou dotčených věcech se peněžitá daňová sankce a trestní stíhání vztahovaly na odlišné osoby, a proto nebyla splněna jedna z podmínek pro uplatnění zásady *ne bis in idem*. Podle Soudního dvora „článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která umožňuje vedení trestního stíhání pro nezaplacení daně z přidané hodnoty poté, co za tytéž skutky byla pravomocně uložena daňová sankce, byla-li tato sankce uložena společností s právní osobností právnické osoby, kdežto trestní stíhání bylo zahájeno proti fyzické osobě“.<sup>28)</sup>

Odlišnou otázkou je přiměřenost právní konstrukce souběžné odpovědnosti. Uplatnění tohoto modelu může mít tvrdé následky zejména v případech jednočlenných společností. Formálně vzato potrestání právnické osoby nemůže právně zasáhnout majetkovou sféru jejího společníka. Podstatným znakem právnických osob je totiž jejich majetková autonomie.<sup>29)</sup> Z faktického hlediska však lze připustit, že zejména v případech jednočlenných obchodních společností,<sup>30)</sup> se potrestání právnické osoby bezprostředně projeví také v majetkové sféře jejího jediného společníka. Není pochyb, že výše majetku společnosti má pro jediného společníka zásadní význam. Souběžným potrestáním právnické a fyzické osoby tak může společník újmu *de facto* pocítit dvakrát.

---

<sup>27)</sup> Bod 14. rozsudku.

<sup>28)</sup> Bod 27. rozsudku.

<sup>29)</sup> Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že „[d]efiničním znakem právnických osob je mimo jiné jejich majetková samostatnost, jejímž výrazem je jednak to, že mají vlastní majetek, a jednak to, že jen ve vztahu k tomuto majetku nesou samostatnou majetkovou odpovědnost v právních vztazích, do nichž vstupují. Společníci jednotlivých obchodních společností tedy nejsou podílovými spoluvlastníky (spolumajiteli) majetku obchodní společnosti, ale jejich vztah k obchodní společnosti a k jejímu majetku je vymezen souborem práv a povinností plynoucích z účasti ve společnosti [...]. To platí i přes skutečnost, že se jinak na veřejnosti běžně mluví – zejména jde-li o majoritní společníky obchodních společností – o tzv. vlastnících těchto společností, např. o „vlastnících“ společností s ručením omezeným či akciových společností. Ani takové osoby ovšem nejsou vlastníky majetku obchodní společnosti v právním smyslu“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2015, sp. zn. 25 Cdo 4185/2014). Dále viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. 8 To 124/2005.

<sup>30)</sup> Podle § 11 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech mohou být jednočlennými společnostmi pouze společnosti kapitálové, tj. společnost s ručením omezeným a akciová společnost.

Doc. Prášková v souvislosti s otázkou přiměřenosti souběžné odpovědnosti navrhuje následující způsoby řešení:

- 1) *Fyzická osoba jednající za právnickou osobu by odpovídala za týž čin, jen jde-li o zvlášť závažný přestupek.*
- 2) *Správní orgán by mohl rozhodnout o odložení projednávání přestupku fyzické osoby nebo o zastavení řízení o takovém přestupku, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání nebo k osobě a poměrům pachatele, se považuje za postačující postih právnické osoby (příp. i naopak).*
- 3) *Správní orgán by mohl rozhodnout o upuštění od uložení správního trestu za přestupek fyzické osoby, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání nebo k osobě a poměrům pachatele, se považuje za postačující uložení správního trestu právnické osobě (příp. i naopak).<sup>31)</sup>*

Podle mého názoru není třeba tato opatření zavádět výslovně do textu zákona, celou konstrukci souběžné odpovědnosti by mohla „rozmělnit“. Správní orgány musí v každém případě zohlednit individuální skutečnosti jednotlivých případů, zejména tam, kde by mohl model souběžné odpovědnosti působit nepřiměřenou tvrdost. Jelikož převážná většina správních sankcí je zakotvena ve formě peněžitě pokuty, mohou nepřiměřenou tvrdost konkrétní kauzy správní orgány odstranit zejména pomocí individualizace sankce. Většina předpisů přitom nestanoví pevnou výši pokuty, ale rozpětím minimální a maximální výše pokuty dává správnímu orgánu možnost volného správního uvážení ohledně konečné výše pokuty. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v tomto ohledu konstatoval, že „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí*“.<sup>32)</sup>

### **Závěr**

Fyzická osoba může svým jednáním naplnit jak skutkovou podstatu přestupku fyzické osoby, tak i přestupku právnické osoby. Jedná se o případ souběhu odpovědností. V příspěvku jsem podrobně popsala základní možnosti, jak lze k souběhu přistoupit. Nabízí se modely akcesorické odpovědnosti, subsidiární a souběžné odpovědnosti. S ohledem na dopady, které jednotlivé modely odpovědnosti mohou mít, jsem dospěla k názoru, že nejvhodnější právní konstrukcí je souběžná odpovědnost. Pouze souběžným potrestáním lze totiž docílit účinného postihu všech odpovědných subjektů, konkrétního

---

<sup>31)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo* [online]. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 86-87 [citováno 29. října 2017] ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>.

<sup>32)</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, bod 40, č. 2092/2010 Sb. NSS.

pachatele nevyjímaje. Tímto způsobem je mnohem efektivněji zajištěna obrana chráněného zájmu.

Aplikace tohoto modelu není porušením zásady *ne bis in idem*, nejde totiž o potrestání totožné osoby. Je však pravda, že souběžné potrestání může být ve specifických případech nepřiměřené tvrdé, zejména pokud jde o souběh odpovědnosti jednočlenné obchodní společnosti a jejího jediného společníka. Formálně vzato se jedná o dva odlišné subjekty s majetkovou autonomií, fakticky ale potrestání obchodní společnosti může mít značné dopady také do majetkové sféry jejího jediného společníka. Nicméně správní orgány mohou nepřiměřené důsledky aplikace tohoto modelu minimalizovat. Ve většině případů totiž mají možnost správního uvážení ohledně výše správní pokuty a jsou povinny zohlednit individuální skutkové okolnosti konkrétní kauzy.

Z konstrukce souběžné odpovědnosti vychází ve své judikatuře Nejvyšší správní soud a potvrdil ji také zákonodárce v nové úpravě přestupkového práva.

#### **Shrnutí:**

Příspěvek se zabývá právní konstrukcí souběžné odpovědnosti právnických osob a za ně jednajících fyzických osob v oblasti správních deliktů. V úvodu činím obecné poznámky k odpovědnosti právnických osob. Poté čtenáře seznamuji s případy, ve kterých může dojít k souběhu odpovědností a s rozdílnými přístupy, jak lze k souběhu odpovědností v právní úpravě přistoupit. Dále popisuji dosavadní vývoj právní úpravy týkající se této problematiky podpořený judikaturou a věnuji se rovněž nové právní úpravě účinné od 1. 7. 2017. Následuje kapitola, ve které se zamýšlím nad přípustností souběžné odpovědnosti s ohledem na zásadu *ne bis in idem* a nad přiměřeností takové právní úpravy. V závěru shrnuji základní myšlenky tohoto příspěvku.

#### **Concurrent liability of administrative delicts of legal entities and natural persons – summary:**

The Article deals with legal aspects of concurrent liability for administrative delicts of legal entities and natural persons acting for them. In the introduction general notes about liability of legal entities are made. Then article presents the cases in which concurrence of liabilities can occur and also different approaches how to regulate this issue in legal order. The development of relevant legislation supported by judicial decisions is described as well as legislation effective from 2017, July 1st. Also admissibility of concurrent liability with regard to principle *ne bis in idem* and reasonableness of actual legislation are discussed. In conclusion basic ideas of the article are summarized.