

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Václav Bače

**Odpovědnost podnikající fyzické osoby
za přestupky**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29. 3. 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 236 770 znaků včetně mezer.

.....

Václav Bače

V Praze dne 29. 3. 2023

Poděkování

Děkuji paní doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., vedoucí mé diplomové práce, za její vstřícný přístup, odbornou pomoc, konzultace a bezproblémovou komunikaci. Děkuji také své rodině a všem svým blízkým za jejich podporu a trpělivost v průběhu zhotovování mé práce i po celou dobu studia.

Obsah

Seznam zkratk	- 5 -
Úvod	- 6 -
1. Vymezení základních pojmů	- 8 -
1.1. Přestupek	- 8 -
1.2. Podnikající fyzická osoba	- 13 -
1.3. Právní odpovědnost	- 15 -
2. Vývoj odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky	- 19 -
2.1. Počátky odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky	- 19 -
2.2. Právní úprava po roce 1918	- 21 -
2.3. Právní úprava po roce 1948	- 22 -
2.4. Právní úprava po roce 1989	- 23 -
2.5. Reforma přestupkového práva	- 26 -
3. Prameny právní úpravy	- 28 -
4. Základy odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky	- 31 -
4.1. Podnikající fyzická osoba jako pachatel přestupku	- 31 -
4.2. Porovnání s odpovědností fyzické osoby za přestupky	- 49 -
4.3. Porovnání s odpovědností právnické osoby za přestupky	- 56 -
5. Zproštění odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky	- 61 -
6. Přejedání odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky	- 67 -
7. Zánik odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky	- 74 -
8. Závěr	- 84 -
Seznam použitých zdrojů	- 86 -
Abstrakt	- 89 -
Klíčová slova	- 89 -
Abstract	- 90 -
Key words	- 90 -

Seznam zkratk

důvodová zpráva	Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
Nejvyšší soud	Nejvyšší soud ČR
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb, občanský zákoník
přestupkový zákon	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
trestní zákoník	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
zákon o některých přestupcích	Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
živnostenský zákon	Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Úvod

Pojem podnikající fyzická osoba má v českém právním prostředí jistou tradici a nejinak je tomu v případě vztahu takové osoby k přestupkům, tedy její odpovědnosti za přestupky. Přesto je však relativní novinkou kompletní separace přestupkové odpovědnosti podnikajících fyzických osob od odpovědnosti osob právnických. Není divu, neboť oba tyto typy odpovědnosti spojují určité společné znaky vyplývající z charakteru činností, jež jsou běžně provozovány jak právnickými, tak podnikajícími fyzickými osobami. Nicméně u podnikajících fyzických osob je ve vztahu k jejich přestupkové odpovědnosti nutné vnímat fakt, že se stále jedná o osoby fyzické, tedy existující v reálném životě bez ohledu na právní normy, a nikoliv právnické, jež stvořil zákonodárce za pomoci právní fikce.

Na základě výše uvedeného základního, nutno podotknout velmi zjednodušeného rozlišení samotné podstaty jednotlivých skupin osob považují specifickou úpravu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky za zcela zásadní, neboť napomáhá docílení co nejprůměrnější právní regulace ve vztahu k postavení podnikajících fyzických osob a jejich deliktní odpovědnosti nejen na poli správního práva.

Pokládám za důležité, aby byly v očích právní obce a zejména pak široké veřejnosti zřetelně vnímány rozdíly mezi přestupkovou odpovědností podnikajících fyzických osob a přestupkovou odpovědností (nepodnikajících) fyzických a právnických osob, proto jsem se ve své práci rozhodl zaměřit právě na vymezení těchto odlišností prostřednictvím představení podnikající fyzické osoby jakožto pojmu v právním smyslu, její přestupkové odpovědnosti včetně jejího vývoje, jakož i institutů neoddělitelně spojených s právní odpovědností jako takovou, tj. vymezení zproštění, přechodu a zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

Primární cíl předmětné práce tedy představuje výklad postavení podnikající fyzické osoby v přestupkovém právu v takovém rozsahu, aby bylo možné dosáhnout co nejpresnějšího rozlišení v souvislosti s postavením osob fyzických a právnických v totožné právní oblasti.

Diplomová práce je strukturována do osmi číslovaných kapitol včetně závěru, některé kapitoly jsou pak dále členěny pomocí podkapitol pro lepší orientaci v textu.

V úvodní kapitole se věnuji definici základních pojmů tvořících pilíře institutu, jenž je předmětem mé práce, a bez nichž by tento institut zákonitě ani nemohl existovat, a sice pojmů přestupek, podnikající fyzická osoba a odpovědnost v právu. Pro účely správného uchopení zbytku práce považuji vymezení těchto termínů za nezbytné, proto se jim budu věnovat poměrně důkladně.

Obsah druhé kapitoly tvoří nástin vývoje odpovědnosti za přestupky se snahou na příslušných místech akcentovat přestupkovou odpovědnost podnikající fyzické osoby, a to od dob před vznikem samostatné Československé republiky, přes období vlády komunistického režimu na českém území až po zavedení současné právní úpravy v důsledku reformy přestupkového práva z roku 2017.

Ve třetí kapitole krátce a stručně pojednávám o pramenech českého práva ve vztahu k přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby, jelikož vnímám důležitost existence zdrojů poznání práva, z nichž vyvěrá kompletní problematika, jíž se ve své práci zabývám, proto seznávám, že je na místě zmíněné zdroje adresátovi tohoto textu představit.

Účelem výkladu všech dosud představených dílčích aspektů odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky bylo „připravit půdu“ pro kapitolu čtvrtou, jejímž předmětem je analýza postavení podnikající fyzické osoby v přestupkovém právu, porovnání s charakteristikami přestupkové odpovědnosti osob fyzických (nepodnikajících) a právnických nevyjímaje, a tudíž ji lze, v duchu výše uvedeného, označit za těžiště celé diplomové práce.

V rámci kapitol s pořadovým číslem pět až sedm postupně rozebírám otázku možnosti zproštění odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek, situace, v nichž dochází k přechodu takové odpovědnosti na právního nástupce podnikající fyzické osoby, a v neposlední řadě důvody zániku přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby.

V závěrečné části kvalifikační práce nakonec nabízím stručné shrnutí jejího obsahu a především svůj názor na současný stav právní úpravy přestupkové odpovědnosti s důrazem na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky.

Předkládanou práci jsem zpracoval se snahou vyložit nejzásadnější aspekty tématu práce podle právního stavu aktuálního ke dni 29. března 2023, nicméně odpovědnost v přestupkovém právu, byť s důrazem na postavení podnikající fyzické osoby, je problematikou natolik komplexní, že pokládám za velmi obtížné, ne-li nemožné ji v celém svém rozsahu zachytit na stránkách závěrečné práce magisterského studijního programu, proto považuji za nutné poznamenat, že jsem se zaměřil na samotnou podstatu již mnohokrát zmíněného tématu a případné dílčí otázky s ním související přenechávám ostatním kolegům toužícím po jejich zodpovězení.

1. Vymezení základních pojmů

Jak již bylo zmíněno v úvodu, vymezení základních pojmů týkajících se odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky považují za naprosto esenciální pro to, aby adresát práce byl s to správně chápat obsah a smysl textu dalších kapitol. Nejprve rozeberu pojem přestupek, jeho základní znaky a prvky odlišující jej od jiných typů protiprávního jednání (zejména od trestného činu). Následně se budu věnovat definici termínu podnikající fyzická osoba v právu obecně, a nakonec pojednám o právní odpovědnosti, jejích druzích a podstatě tohoto institutu v právním světě.

1.1. Přestupek

Podle ustanovení § 5 přestupkového zákona se přestupkem rozumí „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*“.

Již ze samotné legální definice přestupku lze vyčíst jeho obecné znaky, jež právní doktrína v zásadě dělí na znaky materiální a formální. Stranou tohoto dělení stojí další důležitý znak, a sice protiprávnost přestupku. Při snaze o vymezení přestupku je zároveň důležité nezapomínat na znak představující jeho negativní definici, totiž formulaci „*nejde-li o trestný čin*“.¹

Jako materiální znak přestupku chápeme společenskou škodlivost činu. Tato je zpravidla presumována naplněním jeho formálních znaků, nicméně absence škodlivosti činu vylučuje odpovědnost za přestupek,² proto je třeba ji zvlášť zkoumat. V této souvislosti může problém do jisté míry představovat chybějící zákonná definice škodlivosti. Například P. Vetešník chápe společenskou škodlivost jako „*porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem*“ ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 přestupkového zákona.³ Zde je na místě zmínit, že v době před účinností přestupkového zákona byla škodlivost činu, na rozdíl tedy od současné právní úpravy, legálně vyjádřena, a to v ustanovení § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, souslovím „*jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“.

Otázkou naplnění materiálního znaku přestupku se nadto v minulosti mnohokrát zabýval NSS, který v jednom ze svých rozhodnutí konstatoval: „*K odpovědnosti za přestupek je tedy třeba porušit nebo ohrozit určitý zájem společnosti, přičemž toto porušení nebo ohrožení je*

¹ Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, str. 251. ISBN 978-80-7400-727-9.

² Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, str. 252. ISBN 978-80-7400-727-9.

³ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 43 – 63. ISBN 978-80-7400-7729.

materiálním znakem (tj. společenskou škodlivostí) přestupku (bez této společenské škodlivosti by se ostatně o přestupek ani nejednalo).“ V dalších rozhodnutích vyslovil názor, že „postačuje, že jednáním došlo k ohrožení zájmu společnosti (...), nikoliv ohrožení konkrétních jednotlivců“ nebo že „společenská nebezpečnost jednání, tedy materiální stránka přestupku, by nebyla naplněna, pokud by existovaly zvláštní okolnosti případu, jež by nebezpečnost předmětného jednání zásadním způsobem snižovaly.“⁴ Judikatura NSS je v této oblasti velmi bohatá a našla by se v ní celá řada dalších přílehlavých rozhodnutí, avšak cílem této práce není dopodrobna vyložit pojem společenské škodlivosti, proto shledávám uvedený demonstrativní výčet výroků NSS za dostačující.

Lze uzavřít, že společenskou škodlivost jakožto materiální znak přestupku je nutno posuzovat vždy individuálně ve vztahu ke konkrétnímu činu a jeho okolnostem, a to vždy až poté, co bylo zjištěno naplnění formálních znaků přestupku daným činem, neboť bez naplnění formálních znaků přestupku by nemělo posuzování existence společenské škodlivosti z hlediska přestupkové odpovědnosti žádný smysl.

Formálními znaky přestupku rozumíme slovní spojení „*čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen*“ a „*čin, který vykazuje znaky stanovené zákonem*“.

Výslovného zákonného označení protiprávního jednání za přestupek je dosaženo jeho pojmenováním slovem „*přestupek*“ ve skutkové podstatě takového činu v příslušném zákoně, např. „*Přestupku se dopustí ten, kdo ...*“ nebo „*Podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ...*“, apod.⁵

V souvislosti s tímto znkem přestupku by mohl vyvstat problém v důsledku odlišné terminologie právní úpravy před účinností přestupkového zákona, která rozlišovala přestupky a tzv. „*jiné správní delikty*“. Naštěstí zákonodárce při přípravě přestupkového zákona myslel i na tuto otázku a prostřednictvím přechodného ustanovení § 112 odst. 1 věty první přestupkového zákona („*Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.*“) tuto „mezeru v zákoně“ pokryl. Zmíněné přechodné ustanovení lze označit jako jistou „pojistku“ zákonodárce pro případ, že by některý z „*jiných správních deliktů*“ dle dosavadní právní úpravy nebyl v důsledku novelizace jednotlivých zvláštních zákonů výslovně přejmenován

⁴ Srov. rozsudky NSS, č. j. 5 As 4/2013-26, ze dne 29. srpna 2014; č. j. 1 As 24/2013-28, ze dne 6. června 2013; č. j. 7 As 63/2015-29, ze dne 9. dubna 2015.

⁵ Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, str. 253. ISBN 978-80-7400-727-9.

na přestupek.⁶ V praxi ovšem dochází k využití tohoto pravidla pouze ojediněle, neboť většina zvláštních zákonů upravujících přestupky předmětnou novelizací od okamžiku nabytí účinnosti přestupkového zákona prošla.

Okolo citovaného přechodného ustanovení § 112 odst. 1 věty první přestupkového zákona se však v právních kruzích vyrojily také nemalé pochybnosti o tom, co vše je možné subsumovat pod termín „*dosavadní jiné správní delikty*“. Zákonodárce totiž z působnosti tohoto ustanovení výslovně vyloučil pouze disciplinární delikty, už se však nevyjádřil k dalším typům správních deliktů. Na mysli mám zejména správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně, které podle důvodové zprávy nepředstavují správní delikty „v pravém smyslu“, proto se na ně přestupkový zákon nevztahuje.⁷ Zároveň však důvodová zpráva nevysvětluje vztah správních pořádkových deliktů a deliktů proti platební disciplíně k přestupkům, což v praxi může působit nemalé potíže při posuzování jednotlivých protiprávních činů v oblasti správního práva trestního.⁸

Ve vztahu k požadavku výslovného označení činu za přestupek pokládám za důležité zmínit také to, že o přestupek ve smyslu § 5 přestupkového zákona se, poněkud paradoxně, nejedná, pokud je čin pojmenován jako „*kázeňský přestupek*“ – v takovém případě hovoříme o druhu disciplinárního deliktu.⁹

Jak jsem již uvedl výše, aby se stalo určité protiprávní jednání přestupkem, musí naplnit znaky stanovené zákonem. Těmito znaky rozumíme na straně jedné znaky obecné a na straně druhé znaky typové.

Obecné znaky představují charakteristiky společné všem typům přestupků. Vztahují se k základům odpovědnosti za přestupky a odvíjejí se od osoby pachatele přestupku, tedy od toho, zda byl přestupek spáchán fyzickou, právnickou nebo podnikající fyzickou osobou.¹⁰ Existují názory (srov. např. komentář P. Vetešníka k přestupkovému zákonu¹¹) řadící mezi obecné znaky přestupku přestupkovou způsobilost (tj. způsobilost být pachatelem přestupku), trestnost

⁶ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 66. ISBN 9788075025319.

⁷ Důvodová zpráva k ustanovení § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 139. ISBN 978-80-7502-612-5; nebo KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, str. 253. ISBN 978-80-7400-727-9.

⁹ Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, str. 253. ISBN 978-80-7400-727-9..

¹⁰ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 66. ISBN 9788075025319.

¹¹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 43 – 63. ISBN 978-80-7400-7729.

přestupku (tj. zda je s protiprávním jednáním spojena hrozba správního trestu), výslovné označení za přešupek v zákoně (vizte výše) a protiprávnost činu (vizte níže).

Se zařazením prvních dvou zmíněných znaků do výčtu plně souhlasím, avšak vůči dalším dvěma znakům mám jisté výhrady.

Označení za přešupek považuji za samostatný formální znak přestupku tak, jak jsem jej popsal o pár řádků výše, nikoliv za obecný znak stanovený zákonem, neboť pojmenování činu se nijak nedotýká jeho vnitřního charakteru, jde pouze o vnější označení, které jej odlišuje od jiných protiprávních jednání pro účely lepší orientace v právních předpisech, vyšší právní jistoty a stanovení jasných procesních pravidel, o jejichž použití na řízení o činech přestupkového charakteru není díky výslovnému zákonnému označení pochyb (pomineme-li problematickou interpretaci přechodného ustanovení § 112 odst. 1 věty první přestupkového zákona, již jsem rozebral výše).

Protiprávnost činu se mi jeví jako znak *sui generis*, stojící mimo ty, které lze označit za čistě formální nebo čistě materiální. Domnívám se, že už samotná stavba slova „protiprávnost“ evokuje význam tohoto znaku, a sice, že aby bylo jednání přešupkem, musí být v rozporu s objektivním právem. Dále ne vždy je součástí skutkové podstaty (objektivní stránky) přešupku formulace ztělesňující charakter protiprávnosti (např. „*neoprávněně*“, „*nedovoleně*“), která je jakožto podmínka pro to, aby bylo možné v daném případě hovořit o spáchání přešupku, přítomna právě už ze své samotné podstaty. V neposlední řadě pak vidím jeden z argumentů pro nezařazení protiprávnosti mezi obecné formální znaky přešupku ve faktu, že ačkoliv stávající právní úprava výslovně zmiňuje protiprávnost v zákonné definici přešupku, předchozí úprava tak nečinila¹², přičemž tento stav trval poměrně dlouho (více než dvacet let).

Druhým okruhem formálních znaků přešupku stanovených v zákoně jsou znaky typové, někdy označované též jako znaky zvláštní nebo znaky skutkové podstaty přešupku.¹³ Jedná se o znaky zakotvené zvláštními zákony¹⁴ (zatímco obecné formální znaky upravuje přešupkový zákon), které charakterizují skutkovou podstatu přešupku. Skutkovou podstatou rozumíme souhrn znaků vyjadřujících typovou společenskou škodlivost přešupku a současně odlišujících

¹² Srov. ustanovení § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přešupcích.

¹³ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 66. ISBN 9788075025319.

¹⁴ Srov. např. zákon č. 251/2016 Sb, o některých přešupcích, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), atd.

jednotlivé přestupky od sebe navzájem. Tyto znaky dělíme do čtyř skupin: objekt, objektivní stránka, subjekt (pachatel), subjektivní stránka.¹⁵

Vedle znaků formálních a znaku materiálního charakterizuje přestupek jeho protiprávnost, jejíž povahu jsem již nastínil v rámci polemiky ohledně obecných formálních znaků přestupku. Protiprávnost činu znamená, že je v rozporu s objektivním právem, je porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na jeho základě. Představuje obligatorní obecný znak každého trestného deliktu¹⁶ (tj. protiprávního jednání, za něž hrozí uložení trestu) – trestného činu či přestupku. Její nedostatek znamená, že ke spáchání protiprávního jednání vůbec nedojde (totožný účinek má existence některé z okolností vylučujících protiprávnost).¹⁷

O důvodech oddělení protiprávnosti od formálních znaků přestupku jsem již hovořil, nyní se vyjádřím také k vztahu protiprávnosti a materiálního znaku přestupku. Na tomto místě si pro odůvodnění, proč by protiprávnost neměla být vnímána jako materiální znak přestupku, dovoluji vypůjčit názor H. Práškové, podle níž lze zmíněný vztah chápat tak, že *„společenská škodlivost je prvotní, existuje nezávisle na právní úpravě a je právě důvodem, proč zákon čin, který je společensky škodlivý, zakazuje a staví pod hrozbu trestu. Nikoliv každé jednání, které je pro společnost škodlivé, je nutno prohlásit za trestný delikt. Naproti tomu protiprávní jednání jsou patrně vždy určitou měrou společensky škodlivá, třebaže nikoliv vždy tak, aby byla trestná.“*¹⁸

Společenská škodlivost činu tedy předchází jeho protiprávnosti, protiprávnost z ní de facto vyvěrá, avšak nemusí tomu tak být vždy – právě v této fakultativnosti spočívá podstata společenské škodlivosti při plnění funkce materiálního korektivu formálních znaků přestupku. Protiprávnost by takovou funkci plnit nemohla, proto na ni nemůže být nahlíženo jako na materiální znak přestupku.

Poslední zásadní charakteristikou přestupku, která jej odlišuje od jiných protiprávních jednání, je jeho negativní vymezení – čin je přestupkem, není-li trestným činem (při současném naplnění ostatních znaků přestupku). Trestným činem se podle § 13 odst. 1 trestního zákoníku

¹⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 133. ISBN 978-80-7502-612-5; podrobněji pak srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 30 – 35. ISBN 9788075025319.

¹⁶ Z latinského slova *delictum*, jež je překládáno jako protiprávní jednání, srov. Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, str. 251. ISBN 978-80-7400-727-9.

¹⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 132. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 132 – 133. ISBN 978-80-7502-612-5.

rozumí „protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.“

Vzhledem k definicím přestupku a trestního činu není nikterak překvapivé, že může nastat situace, v níž jedno protiprávní jednání naplní jak znaky přestupku, tak znaky trestného činu. V takovém případě má přednost odpovědnost za trestný čin, odpovědnost za přestupek je k ní ve vztahu subsidiarity, nicméně vždy je nutné zkoumat úroveň společenské škodlivosti činu.¹⁹

Vztah odpovědnosti za trestný čin a odpovědnosti za přestupky, potažmo dalších druhů odpovědnosti za protiprávní jednání, se stal také předmětem judikatury Ústavního soudu ČR a Nejvyššího soudu.²⁰

Lze stručně uzavřít, že i přes naplnění všech znaků uvedených v zákonné definici nakonec vždy záleží na individuálním posouzení daného případu v otázce, zda označit konkrétní protiprávní čin za čin trestný či za přestupek (příp. za jiné protiprávní jednání).

Ve spojitosti s vymezením pojmu přestupek shledávám důležitou skutečnost, že podobně jako v případě trestných činů existují v přestupkovém právu instituty pokusu přestupku, pokračujícího přestupku, přestupků hromadných a přestupků trvajících. Pro účely této práce však nepovažuji za potřebné tyto instituty více rozvádět, proto se jim nebudu dále věnovat.

1.2. Podnikající fyzická osoba

Termín podnikající fyzická osoba není v českém právním řádu přímo definován, ačkoliv je hojně využíván, zejména pak právě ve vztahu k přestupkové odpovědnosti. České právo však v této souvislosti pozitivně vymezuje jiný terminologicky blízký pojem, a sice označení „podnikatel“ v občanském zákoníku, z něhož lze při snaze o přiblížení podstaty podnikající fyzické osoby vycházet.

Občanský zákoník ve svém ustanovení § 420 odst. 1 stanoví: „*Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*“ Podle ustanovení § 421 odst. 1 občanského zákoníku se pak „*za podnikatele považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku*“. Nakonec § 421 odst. 2 občanského zákoníku zavádí vyvrátitelnou domněnku, podle níž se podnikatelem rozumí „*osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona*“.

¹⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 140. ISBN 978-80-7502-612-5.

²⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ČR, sp. zn. I. ÚS 1521/14, ze dne 28. července 2014, a stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu, sp. zn. Tpjn 301/2012, ze dne 30. ledna 2013, uveřejněné pod č. 26/2013 Sb. rozh. tr.

Kromě občanského zákoníku s pojmem podnikatel pracuje také živnostenský zákon, jehož ustanovení § 5 odst. 1 část věty před středníkem zní: „*Živnost může provozovat fyzická nebo právnická osoba, splní-li podmínky stanovené tímto zákonem (dále jen ‚podnikatel‘)*.“

Z uvedeného plyne, že podnikatelem, tj. i podnikající fyzickou osobou, je jednak osoba na základě svého formálního statusu vyjádřeného zápisem v obchodním rejstříku a/nebo získáním veřejnoprávního oprávnění podnikat podle živnostenského nebo jiného zvláštního zákona, současně však i osoba reálně provozující podnikatelskou činnost, která naplňuje materiální znaky podnikání, tedy i v případě, že k provozování takové činnosti nemá živnostenské nebo jiné veřejnoprávní oprávnění. Jinými slovy, podnikající fyzickou osobou pro účely přestupkové odpovědnosti může být i „neoprávněný podnikatel“.²¹

Právní stav před rekonstrukcí soukromého práva²² byl v otázce chápání pojmu podnikatel přísnější. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, za podnikatele označovalo fyzickou nebo právnickou osobu, která byla zapsána v obchodním rejstříku bez ohledu na předmět činnosti a bez ohledu na to, zda šlo o českou nebo zahraniční osobu; dále osobu, která podnikala na základě živnostenského oprávnění získaného podle živnostenského zákona nebo jiného podnikatelského oprávnění získaného podle jiného zákona bez ohledu na to, zda šlo o českou nebo zahraniční osobu; rovněž fyzickou osobu, která provozovala zemědělskou výrobu a byla zapsána do evidence podle zvláštního předpisu; a nakonec zahraniční osobu, která měla právo podnikat v zahraničí. Podnikatelem podle uvedeného zákona tedy nebyla osoba, která sice vykonávala podnikatelskou činnost, avšak tato mohla být provozována bez veřejnoprávního oprávnění a zároveň nenaplňovala znaky zemědělské výroby, přičemž osoba nebyla zapsána v obchodním rejstříku ani v příslušné evidenci. Právní postavení určité osoby jako podnikatele tedy bylo vázáno na získání podnikatelského oprávnění.²³

Klíčovým východiskem pro chápání osoby podnikatele v současné právní úpravě je tak právě fakt, že pro to, aby byl podnikatel podnikatelem (a tedy i potenciálním pachatelem přestupku v postavení podnikající fyzické osoby), nemusí mít k podnikatelské činnosti příslušné veřejnoprávní oprávnění, nýbrž postačuje, aby onu podnikatelskou činnost fakticky, reálně

²¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 204. ISBN 978-80-7502-612-5.

²² Roku 2012 byla přijata celá řada soukromoprávních předpisů, jejichž účelem bylo rekonstruovat soukromé právo tak, aby více odpovídalo soudobé náladě v české i evropské společnosti. V čele těchto nově přijatých předpisů stály především zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), které s účinností od 1. ledna 2014 nahradily (mimo jiné) dosavadní zákon č. 40/1964, občanský zákoník, a zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

²³ Srov. ČERNÁ, Stanislava, Ivana ŠTENGLOVÁ, Irena PELIKÁNOVÁ a Jan DĚDIČ. Obchodní právo: podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 57. ISBN 978-80-7552-333-4.

vykonával. V souvislosti s odpovědností podnikající fyzické osoby za přestupky tedy považují za nejdůležitější z výše uvedených definic podnikatele tu v ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku, která jej vymezuje pomocí znaků činnosti, kterou vykonává a která se označuje v právní nauce jako podnikání.

Podnikání sice není občanským zákoníkem výslovně vymezeno, jeho definici lze ovšem beze sporu „vydolovat“ právě z věcného vymezení podnikatele podle ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku. V tomto duchu podnikáním rozumíme činnost, která kumulativně splňuje následující znaky: výdělečnost (tj. výkon činnosti za úplatu), samostatnost (tj. osoba sama podle své úvahy rozhoduje o tom, jakou činnost bude provozovat, jakým způsobem atd., přičemž není nikomu podřízena), výkon na vlastní účet a odpovědnost (tj. osoba nese rizika vyplývající z činnosti), výkon živnostenským nebo jiným obdobným způsobem (tj. nabídka zboží a služeb třetím osobám, nikoliv investice do vlastního majetku, názory na výklad tohoto znaku se však značně rozcházejí) a soustavnost (tj. záměr vykonávat činnost opakovaně za účelem dosažení zisku).²⁴ O jednotlivých znacích podnikání by bylo nepochybně možné napsat celou samostatnou kapitolu, pravděpodobně i komplexní knižní publikaci, nicméně pro účely své práce považují uvedenou stručnou charakteristiku znaků podnikání za dostatečnou.

Vedle podnikatele, resp. podnikající fyzické osoby, existuje také pojem osoba samostatně výdělečně činná. Uvedené pojmosloví je nutné v příslušných situacích důsledně dodržovat, neboť termín osoba samostatně výdělečně činná se používá ve zcela jiném významu a pro jiné účely²⁵, proto je potřeba jej odlišovat od podnikatele, resp. podnikající fyzické osoby.²⁶

O charakteristice podnikající fyzické osoby jako pachatele přestupku (včetně možných úskalí této problematiky) blíže pojednám ve čtvrté kapitole, resp. její první podkapitole.

1.3. Právní odpovědnost

Institut odpovědnosti hraje v právu důležitou roli, protože je klíčem k vynutitelnosti práva, resp. jeho realizaci. Právní odpovědnost lze definovat jako druh právního vztahu vznikající v důsledku porušení právní povinnosti a spočívající v nové povinnosti sankční povahy.²⁷ Představuje jeden z druhů odpovědnosti ve společnosti (vedle odpovědnosti politické,

²⁴ Srov. ČERNÁ, Stanislava, Ivana ŠTENGLOVÁ, Irena PELIKÁNOVÁ a Jan DĚDIČ. Obchodní právo: podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 58 – 61. ISBN 978-80-7552-333-4.

²⁵ Srov. např. zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, atd.

²⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 206. ISBN 978-80-7502-612-5.

²⁷ Srov. Aleš Gerloch k pojmu právní odpovědnost v publikaci HENDRYCH, Dušan a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

ústavní či morální) a může být založena jen za podmínek stanovených právními normami vytvářejícími určitý systém vztahů a vazeb v horizontální a vertikální linii.

Autoři odborné literatury rozlišují dvě koncepte právní odpovědnosti. Podle první z nich se právní odpovědností rozumí povinnost strpět za porušení povinnosti následky stanovené právními normami v rámci odpovědnostního právního poměru. Druhá koncepte chápe právní odpovědnost jako uplatnění nepříznivých právních následků stanovených právní normou vůči tomu, kdo porušil právní povinnost. Tyto dvě koncepte se liší v tom, zda spojují právní odpovědnost jen se vznikem sekundární povinnosti, nebo s jakoukoliv jinou sankcí za porušení právní povinnosti. Lze shrnout, že obsahem právní odpovědnosti jsou na jedné straně předvídané nepříznivé právní následky, které spočívají v zatížení osoby, jež nedodržela právní povinnost, předvídanými právními následky konkrétní povahy, a na straně druhé prvek státního donucení, který představuje základní znak odlišující právní normu od ostatních druhů norem a vyčleňuje ji tak z ostatních normativních systémů.

Ke vzniku právní odpovědnosti dochází v důsledku protiprávního jednání nebo protiprávního stavu. Protiprávní jednání může být komisivní (osoba se chovala tak, jak neměla) nebo omisivní (osoba se nechovala tak, jak měla).

Právní teorie rozeznává následky porušení právní povinnosti trojího druhu. Prvním druhem těchto následků je trvání primární povinnosti a možnost jejího vynucení právem předvídaným a upraveným způsobem. V této souvislosti se uplatňuje zásada *ne bis in idem*²⁸ – pokud již bylo o porušení právní povinnosti jednou rozhodováno, nemůže v té samé věci být rozhodováno znovu. Tato zásada však nemá vliv na trvání primární povinnosti, která ve většině případů musí být splněna i po jejím porušení, přičemž její splnění bývá v takových situacích vymahatelné.

Druhým druhem následků porušení právní povinnosti je vznik nové (sekundární) povinnosti, zpravidla se jedná o sankci tvořící obsah právní odpovědnosti. Sekundární povinnost představuje povinnost odlišnou od primární povinnosti a je potřeba s ní takto pracovat. Zatímco u soukromoprávních deliktů se větší důraz klade na vymáhání primární povinnosti, v případě veřejnoprávních deliktů má větší váhu sankční postih. Sekundární povinnost lze vnímat jako tíživý následek, jenž je přímým výsledkem chování osoby v rozporu s platným právem.

Poslední druh následků porušení právní povinnosti tvoří jiné (zbytkové) následky porušení právní povinnosti, mezi něž se řadí zejména neplatnost právního jednání (jakožto

²⁸ Latinsky doslova „ne dvakrát o tomtéž“, jedná se o princip spočívající v zákazu rozhodovat dvakrát o jedné věci.

sankce za nesoulad daného právního jednání se zákonem) a zánik práva tvořícího protipól porušené povinnosti.

Právní odpovědnost má několik důležitých funkcí – reparační, satisfakční, preventivní a represivní. Reparační funkci, někdy označovanou také jako kompenzační, lze zpozorovat především u majetkové právní odpovědnosti a vyskytuje se buď ve formě naturální restituce (navrácení do původního stavu), nebo v podobě odškodnění. Satisfakční funkce tvoří zvláštní druh funkce reparační a její podstatou je institut zadostiučinění ve vhodné a účelné formě. Preventivní funkce formuje cíl předcházet vzniku situací porušení právní povinnosti, v jistém smyslu je obsažena ve všech ostatních funkcích právní odpovědnosti. Konečně funkce represivní ztělesňuje újmu vzniknuvší osobě, která porušila právní povinnost, je typická zejména pro trestní odpovědnost a promítá se rovněž do odpovědnosti za přestupky. Kromě dosud uvedených má právní odpovědnost různé další funkce, ty však nejsou tak významné.²⁹

Právní odpovědnost lze dělit podle okruhu společenských vztahů, při nichž vzniká, na odpovědnost soukromoprávní a veřejnoprávní. O soukromoprávní odpovědnosti by se dalo říci, že stojí na horizontální úrovni (tj. subjekty mají z hlediska odpovědnosti rovné postavení) a je založena na vztahu mezi poškozeným a delikventem (škůdcem), při jejím vymáhání se využívá zásada dispozitivnosti (poškozený musí uplatnit svůj nárok, aby došlo k donucení delikventa splnit primární a případně i sekundární povinnost). Naproti tomu pro veřejnoprávní odpovědnost je charakteristická vertikálnost vztahu, který vzniká mezi tím, kdo porušil právní povinnost (delikventem), a státem, případně jiným subjektem veřejné správy. V tomto případě hovoříme o nerovném postavení mezi subjekty odpovědnostního vztahu, donucení se realizuje zásadně prostřednictvím zásady oficiality (orgán veřejné správy při porušení povinnosti koná z úřední povinnosti).³⁰

Vedle výše uvedené klasifikace existuje dělení právní odpovědnosti podle toho, zda je při porušení právní povinnosti přítomna vůle ono porušení způsobit. Na základě tohoto kritéria právní doktrína rozlišuje odpovědnost subjektivní a objektivní. Subjektivní právní odpovědnost předpokládá vždy zaviněné porušení právní povinnosti, proto se nazývá také jako „odpovědnost za zavinění“. Objektivní právní odpovědnost vzniká bez ohledu na zavinění, bývá označována „odpovědností za výsledek“ nebo „odpovědností za protiprávní stav“, je tedy výsledkem nezaviněného protiprávního jednání nebo protiprávního stavu. Objektivní odpovědnosti se lze obvykle zprostit prostřednictvím institutu možnosti liberace. Aby však došlo k liberaci, musí být

²⁹ Srov. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 171 – 174. ISBN 978-80-7380-652-1.

³⁰ Srov. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 174 – 175. ISBN 978-80-7380-652-1.

naplněny znaky tzv. liberačního důvodu. To znamená, že aby byl subjekt zproštěn odpovědnosti za výsledek, musí prokázat, že i kdyby vyvinul veškeré úsilí, jež od něj lze spravedlivě vyžadovat, škodlivý následek by tak jako tak nastal (např. zásah vyšší moci). Objektivní právo zná ovšem i situace bez možnosti liberace, v této souvislosti hovoříme o absolutní objektivní odpovědnosti.³¹

Ještě předtím, než se budu věnovat aplikaci dosud zmíněných poznatků na odpovědnost za přestupky, považuji za důležité alespoň zmínit prvky odpovědnostního právního vztahu, mezi něž se řadí subjekt, subjektivní stránka, objekt a objektivní stránka.³²

Přestupková odpovědnost tvoří určitý poddruh správní odpovědnosti, která je druhem veřejnoprávní odpovědnosti. Jako taková tedy odpovědnost za přestupky vzniká ve vztahu mezi osobou, která porušila právní povinnost, a státem nebo jiným subjektem veřejné správy (např. obcí, krajem). Odpovědnost za přestupky může být jak subjektivní, tak objektivní, záleží na tom, zda je subjektem právní odpovědnosti fyzická osoba (subjektivní odpovědnost) nebo právnická či podnikající fyzická osoba (objektivní odpovědnost, zpravidla s možností liberace). O rozlišování přestupkové odpovědnosti podle osoby subjektu pojednám blíže ve čtvrté kapitole. Objektem ochrany bývá řádný výkon veřejné správy, ochrana majetku a zdraví. Přestupková odpovědnost plní zejména funkci represivní a preventivní.³³

³¹ Srov. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 202. ISBN 978-80-7380-652-1.

³² Podrobněji srov. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, str. 199 – 202, 204. ISBN 978-80-7380-652-1.

³³ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 18 – 23. ISBN 9788075025319.

2. Vývoj odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky

Po uvedení a v zásadě stručném rozboru základních teoretických pojmů utvářejících téma mé kvalifikační práce nyní přistupuji ke kapitole o vývoji odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky. Krátce se zmíním o samotných počátcích přestupkové odpovědnosti, následně pojednám o právní úpravě v období od konce první světové války do roku nástupu komunistického režimu v Československu, poté rozeberu dopady Sametové revoluce na stav českého přestupkového práva, a nakonec se vyjádřím k vlivu reformy správního trestání na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky.

Vzhledem k tomu, že pojem podnikající fyzická osoba je pojmem poměrně novodobým, rozhodl jsem se tuto kapitolu z většiny pojmut jako celkový vývoj přestupkové odpovědnosti, tedy bez ohledu na odlišné osoby subjektů odpovědnosti. V podkapitolách, v nichž lze zaznamenat specifický vývoj týkající se odpovědnosti podnikajících fyzických osob, se těmto zvláštním prvkům vývoje budu v potřebném rozsahu ad hoc věnovat.

2.1. Počátky odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky

Ačkoliv lze jisté formy správního trestání nalézt už v předpisech franckých králů a ve statutech italských měst (zejména po míru z Kostnice roku 1183), jež obsahovaly velice propracované a rozvinuté „trestní právo správní“, datuje se vznik právní úpravy přestupkové odpovědnosti v českých zemích v podobě, která by se dala považovat za hrubý základ té dnešní, do konce 18. století, kdy byl za vlády habsburského panovníka Josefa II. roku 1787 přijat Všeobecný trestní zákoník o zločinech a trestech za ně.³⁴

Tento zákoník vymezil v jedné ze svých částí pojem politický (správní) delikt a stanovil taxativní výčet skutkových podstat těchto deliktů. Zároveň zákoník rozlišoval kriminální zločiny a politické přestupky podle závažnosti a společenské nebezpečnosti a stíhání politických deliktů svěřil tzv. politické vrchnosti.³⁵

Na josefínské zákony³⁶ navázal Trestní zákoník o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803, jenž je považován za dílo na velmi vysoké úrovni navazující na pokrokové a reformní josefínské zákony. Jeho první část obsahovala ustanovení o zločinech

³⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 26. ISBN 978-80-7502-612-5.

³⁵ Srov. tamtéž.

³⁶ Pojem josefínské zákony představuje označení pro zákony přijímané za vlády panovníka Josefa II. na území Habsburské monarchie v letech 1780 až 1790.

a druhá o přestupcích, přičemž ke každé z nich byly připojeny příslušné normy procesní povahy.³⁷

Za další významný milník ve vývoji trestání v oblasti správního práva lze označit zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, který byl vydán v období Bachova absolutismu³⁸ a platil po celý zbytek trvání monarchie, dokonce byl převzat i do právního řádu Československa. Hlavním nosným pilířem tohoto „trestního zákoníku“ byla tripartice trestných jednání, která dělil na zločiny, přečiny a policejní či správní přestupky. Zatímco o zločinech a přečinech rozhodovaly soudy, policejní či správní přestupky spadaly do pravomoci správních úřadů. Předmětný zákoník v porovnání s trestním zákoníkem z roku 1803 neobsahoval žádná procesní ustanovení, neboť ta byla upravena nařízeními ministerstev vnitra a spravedlnosti a Nejvyššího policejního úřadu (č. 61/1855 ř. z.), alespoň co se správních přestupků týče.³⁹

Zmíněný zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, obsahoval četné skutkové podstaty přestupků, jejichž speciálním subjektem (pachatelem) byla podnikající fyzická osoba, ačkoliv tento termín v té době ještě neexistoval, proto nemohl být předmětným předpisem užit. Speciální postavení subjektů příslušných přestupků lze vyvozovat z označení těchto subjektů podle charakteru činnosti, již vykonávaly a při níž se mohly daného přestupku dopustit.⁴⁰ Uvedený zákon obsahoval i skutkové podstaty přestupků, u nichž by se dalo, v duchu dnešní terminologie, hovořit o odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, neboť spočívaly v neoprávněném provozování živnosti.⁴¹

Ve druhé polovině 19. století existovaly různé další právní předpisy, jež propůjčovaly správním úřadům trestní pravomoc, např. patent o zbraních z roku 1862, zákon o tuláctví z roku 1873 apod. Důležitý vliv na podobu pozdějšího správního trestání měl tzv. Výpraskový patent z roku 1854 a také císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., které platilo na českém území ještě deset let po vzniku Československé republiky).⁴²

³⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 26. ISBN 978-80-7502-612-5.

³⁸ Bachův absolutismus, též bachovský absolutismus nebo neoabsolutismus, je označení pro formu vlády v Rakouském císařství v letech 1851 až 1859. Byl pojmenován podle Alexandra Bacha, svého hlavního představitele a tehdejšího rakouského ministra vnitra.

³⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 26 – 27. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁴⁰ Např. přestupek živnostníka užívajícího při výkonu živnosti jed (§ 370), přestupek stavitele při stavbě lešení (§ 383), přestupek živnostníka spočívající v neohledání prodávaného masa v souladu s příslušným právním předpisem (§ 399), přestupek zámečníků a jiných řemeslníků zhotovujících paklíče (§ 469), přestupek vetešníků a podomních obchodníků za koupi od nedospělých (§ 471) nebo přestupek živnostníků spočívající v tajení nebo zdráhání se vydání zboží nezbytné denní potřeby (§ 482).

⁴¹ Např. „*Jak se tresce ten, kdo bez povolení lékářství nebo ranhojičství za živnost provozuje*“ (§ 343) nebo „*Neoprávněný prodej léčiv vnitřních i zevnitřních*“ (§ 354) apod.

⁴² Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 26 – 27. ISBN 978-80-7502-612-5.

Období mezi lety 1854 a 1918 sestávalo zejména z politického a legislativního boje o zavedení zásady „*nullum crimen, nulla poena sine lege et iudicio*“, tedy „není trestného činu a trestu bez zákona a soudu“. Podstatou tohoto boje byla snaha o změnu ve způsobu určování, které jednání má být trestáno. Tuto pravomoc měla do té doby v rukou vláda společně s ministerstvy, ovšem část právní obce z důvodu, že docházelo často k přesouvání pravomoci postihovat přestupky ze soudů na správní orgány a naopak, prosazovala názor, že rozdíl mezi soudními a policejními (resp. správními) přestupky nemá věcný základ, přesuny jsou nahodilé, a tak bylo doporučováno vložit veškeré rozhodování o přestupcích do pravomoci soudů.⁴³

2.2. Právní úprava po roce 1918

Poté, co na podzim roku 1918 vznikla Československá republika, byla přijata tzv. recepční norma (§ 2 zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého), na jejímž základě byly do československého právního řádu převzaty veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení, aby bylo dosaženo určité úrovně kontinuity a zároveň získán čas pro postupné přijetí nové vlastní právní úpravy v žádoucí kvalitě a odpovídající společenské situaci té doby.

Reforma hmotného a procesního trestního práva správního měla nastat v návaznosti na ústavní normu⁴⁴ obsaženou v ústavní listině Československé republiky, jež byla uvozena zákonem č. 121/1920 Sb. Avšak žádná reforma se nakonec nekonala, protože za První republiky⁴⁵ nebyl žádný z předložených návrhů zákonů o trestním právu správním a trestním řízení správním přijat. Úprava veškerých přestupků byla obsažena v mnoha právních předpisech přijatých v různých dobách. Není překvapením, že i v období První republiky pořád ještě platily některé zákony a nařízení z druhé poloviny 19. století, navíc existovaly různé předpisy v českých zemích, na Slovensku a na území Podkarpatské Rusi.⁴⁶

Krátce po skončení druhé světové války zůstávaly stále v platnosti předpisy z předválečného období, avšak vedle nich platily také některé právní normy přijaté v době trvání

⁴³ Srov. tamtéž.

⁴⁴ Ustanovení § 95 odst. 1 uvedeného zákona: „*Soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.*“

⁴⁵ První republika je vžitě pojmenování Československé republiky od jejího vzniku do uzavření Mnichovské dohody, tedy v letech 1918 až 1938.

⁴⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 27 – 28. ISBN 978-80-7502-612-5; podrobněji srov. MATES, P. K vývoji správního práva trestního. In: MATES, P. Základy správního práva trestního. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 1 a násl.; a KOPECKÝ, M. Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva). Právník, 2020, č. 2, str. 127 a násl.

Protektorátu Čechy a Morava⁴⁷ a rovněž početné další předpisy, mezi nimi zejména dekrety prezidenta republiky.⁴⁸

2.3. Právní úprava po roce 1948

Rok 1948 a nástup komunistické strany k moci byl zlomovým bodem v dějinách celého Československa, včetně právní úpravy v oblasti správního trestání. Zmíněným rokem totiž započala tzv. právní dvouletka, během níž byla přijata celá řada právních předpisů s cílem rekonstruovat prakticky celý československý právní řád. Ve vztahu ke správnímu právu trestnímu byly vydány dva klíčové předpisy – zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, a zákon č. 89/1950 Sb., trestní řád správní. Samotná znění norem těchto zákonů dávala poměrně otevřeně najevo, že jejich hlavním účelem bylo podepřít komunistickou moc a sloužit k jejímu užitku a rozkvětu.⁴⁹ Formulace skutkových podstat byla nezřídka velmi obecná, možné tresty byly přísné. Věcně příslušnými orgány k ukládání trestů na základě tohoto zákona byly národní výbory. I přes zamýšlené dosažení komplexní kodifikace přestupků prostřednictvím přijetí kodexu v podobě trestního zákoníku správního existovaly stále některé skutkové podstaty přestupků, jež byly obsaženy v jiných, zvláštních zákonech.⁵⁰

Ve vztahu k přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby je na místě zmínit, že zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, podobně jako dosavadní trestní zákoník z roku 1852, obsahoval některé skutkové podstaty přestupků, jež mohly být spáchány speciálními subjekty v podobě podnikatelů či živnostníků.⁵¹ Bylo jich však o poznání méně v důsledku potlačení soukromého podnikání.

Na počátku 60. let 20. století byly oba výše zmíněné zákony zrušeny přijetím zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Východiskem pro přijetí tohoto právního předpisu byla nereálná představa „o stupni vyspělosti socialistických společenských vztahů“, která spočívala v tom, že zákon měl při postihu

⁴⁷ Protektorát Čechy a Morava tvořil část československého území okupovaného Německem v období od porušení Mnichovské dohody do konce druhé světové války, tedy v letech 1939 až 1945. Mezi První republikou a Protektorátem ještě existovala necelého půl roku tzv. Druhá republika, toto období však mělo na vývoj přestupkové odpovědnosti nevelký vliv.

⁴⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 27 – 28. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁴⁹ Srov. např. ustanovení § 1 trestního zákona správního z roku 1950: „*Trestní zákon správní chrání lidově demokratickou republiku, její socialistickou výstavbu, zájmy pracujícího lidu a jednotlivce a vychovává k dodržování pravidel socialistického soužití.*“

⁵⁰ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 28. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵¹ Např. přestupek soukromého podnikatele v souvislosti s jednotným hospodářským plánem (§ 39 odst. 2), přestupek stavebníka při provádění stavby v rozporu se zákonem (§ 43 odst. 2), přestupek obchodníka nesplněním povinnosti při obchodním podnikání (§ 45), přestupek podnikatele nesplněním povinnosti při jiném podnikání (§ 46) atd.

negativních společenských jevů (přestupků) plnit primárně preventivní a výchovnou funkci, čemuž odpovídaly i sankce, které tak byly příliš mírné (např. napomenutí, veřejná důtka, propadnutí věci apod.). Zákon vedle přestupků upravoval také tzv. provinění⁵². Ta měla být projednávána tzv. místními lidovými soudy zřizovanými na základě zákona č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech, příp. národními výbory, pokud takové soudy nebyly v příslušných případech zřízeny. Pro neúčinnost postihování provinění místními lidovými soudy byl zákon č. 38/1961 Sb. posléze zrušen a provinění byla nahrazena kategorií soudně trestných jednání, jež byla nazvána jako přečiny, a to zákonem č. 150/1969 Sb., o přečinech. Tento zákon přesunul do kategorie přečinů rovněž některé dosavadní přestupky.⁵³

Roku 1968 nastal další významný negativní okamžik československých dějin, a sice okupace Československé republiky sovětskými vojsky, na niž opět reagovala také trestně správní legislativa. Postupně bylo přijato několik zákonů s cílem „normalizovat vnitřní poměry ve státě“, s jejichž pomocí mělo být zajištěno dodržování veřejného klidu a veřejného pořádku. Konkrétně se jednalo zejména o zákon č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku, a zákon č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků. Důležitým znakem těchto zákonů bylo zavedení tvrdých sankcí za porušení povinností (možnosti trestu odnětí svobody, vysoké pokuty apod.). O některých přestupcích podle těchto zákonů rozhodovali soudy.⁵⁴

Výše zmíněný zákon č. 60/1961 Sb. setrval v platnosti i přes aktivní normotvorbu v období po okupaci Sověty (až do jeho zrušení zákonem České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích), ačkoliv byl v praxi méně a méně využíván, protože byly postupně přijímány zvláštní zákony, jejichž obsahem byla úprava skutkových podstat přestupků, za něž tyto předpisy umožňovaly ukládat vyšší pokuty.⁵⁵

2.4. Právní úprava po roce 1989

Po Sametové revoluci⁵⁶ se stalo naprostou nezbytností provést reformu de facto celého právního řádu na území Československa, aby z něj byly v co možná nejvyšší míře odstraněny prvky právě skončeného komunistického režimu. Tato potřeba se v přestupkovém právu

⁵² Srov. ustanovení § 34 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

⁵³ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 28 – 29. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 29. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 29. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵⁶ Sametovou revolucí je nazývána revoluce v Československu z konce roku 1989, jejíž počátek se váže ke dni 17. listopadu 1989 a která vedla k pádu komunistického režimu v zemi. Označení sametová si získala díky tomu, že mocenská změna ve státě proběhla takřka bez násilí a bez jakýchkoliv ztrát na životech.

projevila přijetím již jednou zmíněného zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ten byl sice připravován dlouho před rokem 1989, kvůli čemuž se o něm nedá říci, že by byl čistě výsledkem změny režimu v zemi, avšak obsahoval na svou dobu natolik „revoluční“ hmotnou a procesní úpravu odpovědnosti za přestupky, schopné zaručit její řádné uplatňování, že jej z tohoto důvodu, dle mého názoru, lze zařadit mezi zmíněné „porevoluční“ zákony.⁵⁷

Zákon byl členěn do čtyř částí, s výjimkou úvodního ustanovení. Část první nesla označení „Obecná část“ a upravovala základní pojmy a instituty přestupkové odpovědnosti. Ustanovení Obecné části byla společná pro všechny přestupky, tedy i ty upravené zvláštními zákony. Část druhá, nazvaná „Zvláštní část“, obsahovala jednotlivé skutkové podstaty rozdělené podle druhového objektu přestupku (tj. chráněného společenského zájmu). Předmětem úpravy v části třetí byly odchylky od obecné procesní úpravy ve správním řádu a specifické instituty ve správním řádu chybějící, proto zněl její název „Řízení o přestupcích“ a vztahovala se v zásadě na všechny přestupky. Obsahem části čtvrté byla „Společná, přechodná a závěrečná ustanovení“.⁵⁸

Skutkové podstaty přestupků byly (stejně je tomu ostatně i dnes) obsaženy rovněž v mnoha zvláštních zákonech, protože uvedený zákon neměl nikdy za cíl kodifikovat veškeré přestupky, a to ať už z důvodu specifické terminologie mnoha skutkových podstat vycházející z jejich zakotvení v příslušných zvláštních zákonech, nebo z důvodu přílišné obsáhlosti případné kodifikace.⁵⁹

Specificky byla na úseku správního práva trestního upravena odpovědnost za protiprávní činy, jejichž pachatelem byla podnikající fyzická osoba. Schválně jsem neužil termín „odpovědnost za přestupky“, protože tehdejší právní úprava umožňovala, aby pachatelem přestupku byla pouze (nepodnikající) fyzická osoba, zatímco v případě protiprávního jednání podnikající fyzické osoby se takový čin nazýval obecně „správní delikt“. Bylo tomu tak z toho důvodu, že při porevolučním rozhodování o tom, jak uchopit odpovědnost podnikajících fyzických osob za správní delikty⁶⁰ (v širším smyslu), se zákonodárce přiklonil k závěru, že bude vhodnější ztotožnit odpovědnostní režim podnikajících fyzických osob s režimem osob

⁵⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 29 – 30. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, str. 80. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁵⁹ Srov. tamtéž.

⁶⁰ Tento problém byl po roce 1989 pro společnost, resp. pro normotvůrce, zcela nový, neboť se změnou politického režimu v zemi byla po desítkách let obnovena možnost fyzických osob podnikat, na niž tehdejší právní úprava nebyla připravena, a bylo tedy potřeba se s danou otázkou efektivně vypořádat, srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, str. 161. ISBN 978-80-7400-456-8.

právnických. Vedle různých dalších argumentů hovořících pro přijatý závěr byla primárním důvodem pro takové vyústění rozhodovacího procesu zřejmě skutečnost, že podnikající fyzická osoba se může protiprávního jednání dopustit, mimo jiné, jednáním svých zaměstnanců (k tomu více srov. kapitulu 4.), kdežto fyzická osoba nepodnikající může spáchat přestupek pouze svým vlastním přičiněním.⁶¹

V důsledku uvedeného „ztotožnění“ režimů odpovědnosti správní delikty (v užším smyslu) podnikajících fyzických osob, na rozdíl od přestupků, neměly v právním řádu oporu v podobě obecné úpravy, odpovědnost podnikajících fyzických osob za ně byla objektivní a řízení o správních deliktech podnikajících fyzických osob se řídila především normami správního řádu. Přiřazení odpovědnosti podnikajících fyzických osob k odpovědnosti osob právnických se v právních normách projevovalo zejména tak, že nově přijímané zákony obsahující skutkové podstaty správních deliktů stanovily, že za dané správní delikty „*odpovídá právnická osoba a podnikatel*“⁶² (ve smyslu tehdejšího ustanovení § 2 zákona č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů). V některých případech ustanovení upravující odpovědnost podnikajících fyzických osob užívala obecné pojmy jako prodávající, vývozce, zpravodajská jednotka, výrobce, provozovatel podniku apod.⁶³ Až později přijímané zákony ustálily ve vztahu k odpovědnosti podnikatelů za správní delikty moderní označení „podnikající fyzická osoba“.⁶⁴

Shrnuto a podtrženo, tehdejší zákony normující správní delikty kladly důraz hlavně na charakter činnosti, jichž se tyto delikty týkaly, nikoliv na povahu osob tyto činnosti vykonávajících (tj. nejdůležitějším znakem pro stanovení odpovědné osoby nebylo to, zda se jedná o fyzickou či právnickou osobu).⁶⁵

Koncepce využívaná v časovém rozmezí bez mála dvaceti let po svržení komunistického režimu se po celou dobu své účinnosti potýkala s mnoha pochybnostmi a správnosti pojetí odpovědnosti za správní delikty (v širším smyslu), které nebyly tehdejší podobou právní úpravy nikdy zcela jednoznačně vyvráceny. Otázky vyvolávala povaha podnikající fyzické osoby, která je a vždy byla totožná s povahou fyzické osoby nepodnikající, totiž že se oproti právnické osobě nejedná o osobu stvořenou pouhou právní fikcí, nýbrž o skutečnou žijící osobu. S tímto faktem se pak pojily některé problémy vyplývající z podstaty odpovědnosti právnických osob, a sice

⁶¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, str. 161 – 163. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁶² Např. § 48 až 50 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích.

⁶³ Např. § 24 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, nebo § 17a až 17d zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

⁶⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, str. 161 – 162. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁶⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, str. 162. ISBN 978-80-7400-456-8.

nejasná koncepce subjektivních předpokladů odpovědnosti (zda je na místě u právnické osoby uvažovat o zavinění a jak jej případně vymezit), problematika doby vzniku deliktů způsobnosti (vzhledem k procesu vzniku právnické osoby) atd. Tyto problémy byly a jsou neslučitelné se samotnou povahou podnikajících osob fyzických a již tehdy tak hovořily pro oddělení režimu jejich administrativní deliktů odpovědnosti od odpovědnosti osob právnických. Ačkoliv tedy existovaly racionální argumenty pro uplatňování dříve využívané právní úpravy, našlo se také mnoho důvodů pro změnu vnímání odpovědnosti podnikajících osob za správní delikty, resp. za přestupky.⁶⁶

2.5. Reforma přestupkového práva

V duchu pochybností ohledně správnosti právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů stručně nastíněných v předchozí podkapitole bylo jen otázkou času, kdy dojde k mnohými vytoužené reformě správního trestání. Ostatně, probíranou porevoluční právní úpravu postupně kritizovali nejen teoretici, ale především odborníci z praxe, k nimž se přidala také nespokojenost s právním stavem ze strany veřejnosti.⁶⁷

Konkrétně se ony výhrady, jež vedly k zahájení prací na reformě správního trestání, týkaly zejména nejednotnosti základů odpovědnosti za správní delikty z důvodu existence různých druhů správních deliktů, které se od sebe lišily v mnoha ohledech ve vztahu k podmínkám odpovědnosti (na rozdíl třeba od úpravy v trestním právu, které zná pouze trestný čin jako delikt, jenž je v zákoně pouze vnitřně rozčleněn do různých kategorií dle stupně závažnosti, stojících však na stejném základě).

Druhým předmětem kritiky byla neexistence obecné právní úpravy základů odpovědnosti za správní delikty (kromě přestupků), které tak byly, nutno podotknout nedokonale, upraveny pouze zvláštními zákony, pročež byly správní orgány při rozhodování až příliš často nuceny uplatňovat analogii zákona, potažmo analogii práva.

Třetím problémem byla absence koncepčnosti a pořádku v úpravě jednotlivých skutkových podstat správních deliktů, jež byly roztrženy do stovek právních předpisů a nadto byly často velmi kazuistické, nepromyšlené, navzájem neprovázané a někdy zkrátka chybně formulované.

Negativní pozornosti neunikla ani naprosto nepřiměřená a nedomyšlená přísnost sankcí za správní delikty nebo nedostatečnost zvláštních procesních ustanovení zohledňujících

⁶⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, str. 162 a 164. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁶⁷ Podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, str. 17. ISBN 978-80-7502-221-9.

specifický charakter řízení o správních deliktech, které má v mnoha ohledech blíže k řízení trestnímu než správnímu.⁶⁸

Ačkoliv se všechny zmíněné nedostatky jevily jako zcela jasné a zřetelné i zákonodárci⁶⁹, nepodařilo se přijmout novou úpravu dříve, než byl vydán přestupkový zákon, ačkoliv snahy o změnu na poli správního trestání existovaly už na přelomu tisíciletí společně s pracemi na reformě správního řízení a správního soudnictví (k nimž v té době nakonec došlo zejména prostřednictvím přijetí správního řádu a soudního řádu správního). Tyto snahy byly přerušeny roku 2005 kvůli projednávané rekonstrukci trestního práva hmotného, na nějž je přestupkový zákon svou povahou úzce navázán. Legislativní práce na reformě správního trestání tak byly obnoveny až po přijetí trestního zákoníku, resp. zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Nakonec byl přestupkový zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v srpnu 2016 v částce 98 pod číslem 250/2016 Sb. Vedle přestupkového zákona byl v rámci reformy správního trestání přijat také zákon o některých přestupcích, jenž byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 251/2016 Sb.⁷⁰

Nutno podotknout, že některé nové instituty přestupkového práva, změny a upřesnění předchozí právní úpravy odpovědnosti za přestupky přinesla ještě před přijetím přestupkového zákona novela původního zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, která byla provedena zákonem č. 204/2015 Sb. Tyto instituty a změny jsou nyní součástí přestupkového zákona, patří mezi ně např. zvýšení výše pokuty ukládané v blokovém a v příkazním řízení, zpřesnění podmínek ukládání omezujícího opatření, zavedení institutu přerušení promlčecí doby, zavedení evidence přestupků a provedení s tím spojených změn apod.⁷¹

Vzhledem k tématu této práce, jímž je odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky, pokládám za důležité zmínit, co přinesla reforma přestupkového práva právě ve vztahu k této odpovědnosti. S přestupkovým zákonem se zejména změnila klasifikace protiprávních činů podnikajících fyzických osob ze správních deliktů (v užším smyslu) na přestupky, tudíž došlo v tomto ohledu ke zpřehlednění a ucelení právní úpravy a sjednocení pojmosloví s odpovědností fyzických osob nepodnikajících. Zároveň se odpovědnost podnikajících fyzických osob separovala od odpovědnosti osob právnických, podnikající fyzická osoba tak představuje díky přestupkovému zákonu zcela samostatný speciální subjekt (pachatele) přestupku. Více se otázce současné „poreformní“ úpravy odpovědnosti podnikajících fyzických osob budu věnovat v následujících kapitolách.

⁶⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, str. 17 – 20. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁶⁹ Srov. též důvodovou zprávu.

⁷⁰ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, str. 20 – 22. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁷¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, str. 22. ISBN 978-80-7502-221-9.

3. Prameny právní úpravy

Přestupkové právo jako celek upravuje základy přestupkové odpovědnosti v rovině hmotněprávní, procesněprávní i organizační, pročež se dá říci, že prostupuje napříč celým správním právem. Je tvořeno mnoha právními předpisy, tudíž se o něm nedá hovořit jako o právu kodifikovaném.⁷²

Důležitým elementem pro správné uchopení pramenů právní úpravy odpovědnosti za přestupky je skutečnost, že stojí na základech právních zásad *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege a nullus processus criminalis sine lege*⁷³. S ohledem na tyto zásady lze za stěžejní pramen přestupkového práva označit zákon, rovněž pak jako zdroj poznání slouží základní právní principy a právní principy trestání.⁷⁴ Naopak mezi prameny právní úpravy přestupků se neřadí obyčej, zvyklost či právní precedent, ačkoliv slouží jako pomůcka při výkladu právních norem, případně v rámci rozhodovací praxe správních orgánů (např. v případě polemiky o naplnění materiálního znaku přestupku, k tomu srov. podkapitolu 1.1.).⁷⁵ Velmi zjednodušeně řečeno je pramenů právní úpravy odpovědnosti za přestupky tolik, kolik je pramenů správního práva, a to proto, že takřka v každém zákoně týkajícím se vztahů na poli veřejné správy se nachází ustanovení o přestupcích.⁷⁶

Jako každé jiné právní odvětví je i přestupkové právo zakotveno na ústavní úrovni, na níž představují jeho prameny dva fundamentální právní předpisy – Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále také jako „Ústava“), a Listina základních práv a svobod, která byla vyhlášena usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. součástí ústavního pořádku České republiky (dále také jako „Listina“). Ústava ani Listina neobsahují ustanovení výslovně hovořící o přestupcích (resp. o správních deliktech), avšak formulují četné ústavní požadavky a ústavně zaručená práva, jež lze aplikovat při uplatňování přestupkové

⁷² Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 40. ISBN 9788075025319.

⁷³ Latinsky doslova *není trestného činu bez zákona, není trestu bez zákona a není trestního procesu bez zákona*. V kontextu přestupkového práva lze pod uvedeným pojmem „trestný čin“ spatřovat i přestupek, tedy „trestný čin“ zde znamená čin, který je trestný, tj. následkem jeho spáchání je trest. Ve stejném smyslu je pak potřeba vykládat i zbylé dvě citované zásady.

⁷⁴ Např. zásada oficiality, zásada materiální pravdy, zásada volného hodnocení důkazů, zásada jednotnosti řízení, zásada dvojinstančnosti, princip zákonnosti, zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege a nullus processus sine lege*, zásada presumpce nevinny atd., podrobněji srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 52 – 58. ISBN 9788075025319.

⁷⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 92. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁷⁶ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 40. ISBN 9788075025319.

odpovědnosti.⁷⁷ Mezi klíčová ustanovení v tomto ohledu patří čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (zásada zákonnosti) a velká část ustanovení Hlavy páté Listiny (čl. 36 až 40, právo na soudní a jinou právní ochranu).⁷⁸ Nezbytným ústavním předpokladem přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby je pak zaručené právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

Další pramen přestupkového práva tvoří mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy⁷⁹, které jsou bezprostředně aplikovatelné a mají přednost před zákonem. Za nejpodstatnější z této skupiny pramenů lze považovat Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod⁸⁰, v souvislosti s odpovědností podnikající fyzické osoby zejména její ustanovení čl. 6 (právo na spravedlivý proces), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona), čl. 13 (právo na účinné opravné prostředky), čl. 14 (zákaz diskriminace), čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě (svoboda pohybu) a čl. 2 až 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě (právo na odvolání v trestních věcech, odškodnění za nezákonné odsouzení, právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát).⁸¹

Stěžejním zdrojem poznání právních norem odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky je nepochybně přestupkový zákon, tedy zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Obsahuje obecná hmotněprávní a procesněprávní ustanovení. Hmotněprávní část přestupkového zákona upravuje společné základy odpovědnosti za přestupky, ve vztahu k odpovědnosti podnikající fyzické osoby je potřeba odkázat především na ustanovení § 22 a § 23 přestupkového zákona, která vymezují podnikající fyzickou osobu jako pachatele přestupku, a rovněž ustanovení § 5 až 12 přestupkového zákona, jež upravují základy odpovědnosti za přestupky společně podnikající fyzické osobě, právnické osobě a „běžné“ fyzické osobě. Procesněprávní normy regulují specifické procesní instituty zavedené s ohledem na zvláštní povahu přestupkového řízení.⁸²

„Zvláštní část“ přestupkového práva je od reformy obsažena částečně v zákoně o některých přestupcích, jenž konstruuje vybrané skutkové podstaty přestupků (průřezové,

⁷⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 92. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁷⁸ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 46. ISBN 9788075025319.

⁷⁹ „Vyhlašené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

⁸⁰ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění navazujících protokolů, publikovaná pod č. 209/1992 Sb., dále také jako „Úmluva“.

⁸¹ Podrobněji srov. Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 93 – 96. ISBN 978-80-7502-612-5; nebo FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 42 – 44. ISBN 9788075025319.

⁸² Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 47. ISBN 9788075025319.

se vztahem k porušování povinností podle právních předpisů obcí a krajů, nemající odpovídající pozitivní zvláštní hmotněprávní úpravu a některé další). Zbylé skutkové podstaty přestupků (včetně úpravy jejich trestání) jsou obsaženy ve zvláštních právních předpisech⁸³, jež mohou rovněž stanovit odchýlně některé hmotněprávní i procesněprávní instituty či vyloučit použití obecných institutů dle přestupkového zákona.⁸⁴

Subsidiární funkci v oblasti řízení o přestupcích podnikajících fyzických osob plní správní řád, a to na základě jeho ustanovení § 1 odst. 1 a 2.⁸⁵

S ohledem na povahu podnikající fyzické osoby lze za pramen práva její přestupkové odpovědnosti považovat také občanský zákoník, který ve svých ustanoveních § 420 a § 421 podnikající fyzickou osobu prostřednictvím pojmu podnikatel vymezuje, stejným způsobem pak lze uvažovat o živnostenském zákoně a jeho ustanovení § 5 odst. 1. Pro podrobnější vhléd do těchto pramenů odkazují na podkapitulu 1.2.

Kromě výše uvedených právních předpisů existuje celá řada dalších zákonů a prováděcích právních předpisů regulujících přestupkové právo (nejen) podnikajících fyzických osob, ať už prostřednictvím úpravy souvisejících nebo navazujících institutů, nebo skrze podrobnější úpravu konkrétních ustanovení přestupkového zákona.⁸⁶

⁸³ Např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), atd.

⁸⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 96 – 97. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁸⁵ Srov. tamtéž.

⁸⁶ Např. zákon ČNR č. 64, 1986 Sb., o české obchodní inspekci (kontrola osob nabízejících, prodávajících, dodávajících výrobky na trh atd.), zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (exekuce na peněžitá plnění uložená v přestupkovém řízení), zákon č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů (evidence přestupků), zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (odhalování a šetření přestupků apod.), vyhláška č. 172/2017 Sb., o podrobnostech obsahu a provádění zkoušky a náležitosti osvědčení o vykonání zkoušky (k § 111 odst. 6 přestupkového zákona), vyhláška č. 227/2016 Sb., o náležitostech formulářů žádosti o opis nebo výpis z evidence Rejstříku trestů a žádosti o opis z evidence přestupků, apod., podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 97 – 98. ISBN 978-80-7502-612-5.

4. Základy odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky

V předchozích kapitolách jsem vymezil základní pojmy, historický vývoj a prameny právní úpravy odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky. Předmětem této kapitoly bude aplikace všech dosud uvedených poznatků na aktuální právní regulaci odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

Již v podkapitole 2.4. o stavu právní úpravy po roce 1989 jsem uvedl, že v době bezprostředně následující po obnovení soukromého podnikání v Československu zákonodárce usoudil, že vhodným řešením problému, jak naložit s přestupkovou odpovědností podnikající fyzické osoby, bude její přiřazení k odpovědnosti právnické osoby. Tento právní stav trval až do okamžiku realizace reformy přestupkového práva, jejímž výsledkem bylo osamostatnění odpovědnosti podnikající fyzické osoby.

Nejprve definuji podnikající fyzickou osobu jakožto pachatele přestupku, tedy postupně uvedu a okomentuji jednotlivé podmínky, které musí být splněny, aby fyzická osoba byla odpovědna za přestupek v postavení podnikatele. Následně porovnáám podmínky této odpovědnosti s vymezením odpovědnosti fyzické osoby za přestupky, načež totéž porovnání provedu ve vztahu k odpovědnosti právnické osoby za přestupky.

4.1. Podnikající fyzická osoba jako pachatel přestupku

Pachatelem přestupku v postavení podnikající fyzické osoby je podle ustanovení § 22 odst. 1 přestupkového zákona taková osoba, jestliže „*k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě*“.

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že aby došlo ke vzniku odpovědnosti za přestupek, musí být porušena povinnost uložená podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Na první pohled taková formulace vyvolává otázku, proč se zákonodárce rozhodl právě pro ni. Odpověď lze nalézt v důvodové zprávě, v níž stojí: „*Důvodem pro takovou úpravu je skutečnost, že hmotněprávní ustanovení obsahující povinnost, jejíž porušení zakládá odpovědnost za přestupek, se často vztahuje obecně na všechny subjekty (např. ‚každý je povinen uvádět pravdivé údaje‘) nebo obecně na fyzické osoby (např. ‚fyzická osoba je povinna...‘), přičemž rozlišení subjektů se následně provádí až v sankčních ustanoveních, a to formulacemi typu ‚fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...‘ a ‚podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...‘, a to z důvodu právní jistoty, neboť podmínky odpovědnosti se v případě podnikajících*

fyzických osob odlišují od podmínek odpovědnosti ‚běžných‘ fyzických osob, zejména v otázce posuzování zavinění.“⁸⁷

Podnikající fyzické osobě může vzniknout odpovědnost za přestupek jednak na základě jejího vlastního jednání (vizte ustanovení § 22 odst. 1 přestupkového zákona citované výše, k jednotlivým podmínkám tohoto způsobu vzniku odpovědnosti za přestupek se budu věnovat v textu níže) a jednak v důsledku jednání jejích zaměstnanců, popřípadě dalších osob. S ohledem na tuto skutečnost obsahuje přestupkový zákon ustanovení § 22 odst. 2, jež zní následovně: *„Podnikající fyzická osoba je pachatelem též v případě, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, a která při podnikání osoby, ve vztahu ke které se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, nebo v přímé souvislosti s ním anebo ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.“*

Pro vznik odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek fakticky spáchaný jinou osobou musí být tedy splněna řada podmínek: i) musí se jednat o fyzickou osobu, ii) musí se jednat o osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, iii) tato osoba musí porušit právní povinnost uloženou podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě, a iv) k porušení takové právní povinnosti musí dojít při podnikání potenciálně odpovědné podnikající fyzické osoby, nebo v přímé souvislosti s tímto podnikáním anebo ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu.

Podmínka v bodu i) značí, že podnikající fyzická osoba nemůže odpovídat za přestupek „spáchaný“ právnickou osobou, nýbrž pouze jinou fyzickou osobou. To není žádným překvapením, neboť už ze samotné podstaty institutu právnické osoby plyne, že tato se nemůže dopustit přestupku svým vlastním jednáním, nýbrž pouze v důsledku jednání jiné osoby⁸⁸ za splnění určitých podmínek (k tomuto blíže vizte podkapitulu 4.3.).

Bez dalšího výkladu se ovšem neobejde podmínka uvedená pod bodem ii), kterou dále rozvádí ustanovení § 22 odst. 3 přestupkového zákona: *„Za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby*

⁸⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 202. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁸⁸ K tomu P. Vetešník uvádí: *„Zásadní rozdíl ... oproti právnické osobě, která sama nikdy nejedná, ale jedná vždy jen prostřednictvím jiných fyzických osob, jejichž jednání se právnické osobě přičítá, ...“* Blíže srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 164 – 176: P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

za přestupek považuje a) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení, b) fyzická osoba, která plní úkoly podnikající fyzické osoby, c) fyzická osoba, kterou podnikající fyzická osoba používá při své činnosti, nebo d) fyzická osoba, která za podnikající fyzickou osobu jednala, jestliže podnikající fyzická osoba výsledku takového jednání využila.“⁸⁹

Při praktické aplikaci posledního citovaného ustanovení by mohly vzniknout jisté nejasnosti při hledání odpovědi na otázku, jak správně porozumět užitému pojmu úkoly. V důvodové zprávě stojí: „Úkolem, který fyzická osoba plní, je přitom nutno rozumět jakýkoliv úkol učiněný na základě pokynu právnické osoby (například zaměstnavatele), byť jde o pokyn nabádající k porušení právní normy (bez porušené právní povinnosti jednáním fyzické osoby by nemohlo ani dojít k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku právnické osoby).“ Byť se v tomto případě zákonodárce vyjadřuje k ustanovení o odpovědnosti právnické osoby za přestupky, vzhledem k podobnosti s charakterem přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby (srov. podkapitolu 4.3.) lze citovanou pasáž důvodové zprávy užít rovněž při snaze o rozklíčování problematiky odpovědnosti podnikající fyzické osoby.

Některé skutkové podstaty přestupků stanoví, že ke spáchání daného přestupku musí podnikající fyzická osoba disponovat zvláštní vlastností, způsobilostí nebo postavením. Nicméně tento požadavek nemusí být podle § 23 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 3 přestupkového zákona dán u fyzické osoby považované za účelem posuzování přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě. Jinými slovy, tento požadavek bude naplněn, pokud bude příslušnou vlastnost, způsobilost nebo postavení mít přímo podnikající fyzická osoba.⁹⁰ Podle důvodové zprávy daná úprava vychází z § 114 odst. 2 trestního zákoníku⁹¹.

V této souvislosti považuji za neméně důležité zmínit ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 4 písm. c) přestupkového zákona, podle něž podnikající fyzická osoba odpovídá za přestupek i tehdy, je-li právní jednání, které mělo založit oprávnění k jednání za tuto osobu,

⁸⁹ Osobou plnící úkoly podnikající fyzické osoby a osobou, kterou podnikající fyzická osoba používá při své činnosti, může být např. obchodní zástupce, příkazník, likvidátor, insolvenční správce, zástupce na základě plné moci apod. Osobou, která jednala za podnikatele, když tento podnikatel výsledku takového jednání využil, může být osoba, která naplnila znaky tzv. nepřikázaného jednatele podle ustanovení § 3006 až 3011 občanského zákoníku. Podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 185 – 186. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁹⁰ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 85, 87. ISBN 9788075025319.

⁹¹ „Jestliže zákon stanoví, že pachatel musí být nositelem zvláštní vlastnosti, způsobilosti nebo postavení, postačí, že zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení jsou dány u právnické osoby, jejímž jménem pachatel jedná.“

neplatné nebo neúčinné.⁹² Pro lepší pochopení tohoto teoretického konstruktu jej uvedu v život jednoduchým příkladem: pokud například zaměstnanec podnikatele spáchá čin, který naplní znaky skutkové podstaty přestupku podnikající fyzické osoby, přičemž posléze vyjde najevo, že pracovní smlouva, na jejímž základě zaměstnanec za onoho podnikatele jednal, je neplatná, na odpovědnost tohoto podnikatele (resp. podnikající fyzické osoby) za spáchaný přestupek tato skutečnost nemá vliv – odpovědnost podnikající fyzické osoby vznikla a trvá i přes neplatnost pracovní smlouvy uzavřené s provinivším se zaměstnancem.

Uvedený výčet fyzických osob, jejichž jednání je pro účely posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky přičitatelné této podnikající fyzické osobě, komentuje důvodová zpráva následovně: „*V souladu s vymezením fyzických osob, jejichž jednání se pro účely posuzování odpovědnosti přičítá právnické osobě, se rovněž vymezují fyzické osoby, jejichž jednání se přičítá podnikající fyzické osobě. Podnikající fyzická osoba přitom může jednat buď sama (na rozdíl od právnické osoby), nebo prostřednictvím fyzických osob, jejichž jednání se jí přičítá a kteří jednají za podnikající fyzickou osobu při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, ku prospěchu podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu, a naplní přitom znaky skutkové podstaty přestupku, za který odpovídá podnikající fyzická osoba. Ve výčtu se opět odráží odlišnost podnikající fyzické osoby od právnické osoby, kdy podnikající fyzická osoba nemá z povahy věci statutární orgán a nemůže být ani rozhodnuto o její neplatnosti.*“ Z citovaného úryvku důvodové zprávy vyplývá, že výčet zmiňovaných osob je užší než u právní úpravy přestupkové odpovědnosti osob právnických, a také důvod, proč se zákonodárce takto rozhodl (k tomuto blíže srov. podkapitolu 4.3.).

Aby byla podnikající fyzická osoba odpovědná za přestupek spáchaný některou z taxativně uvedených osob v ustanovení § 22 odst. 3 písm. a) až d) přestupkového zákona, není vždy nutnou podmínkou zjistit konkrétní fyzickou osobu, která daný čin spáchala. Takto alespoň hovoří ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 6 přestupkového zákona: „*Odpovědnost [podnikající fyzické] osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné [podnikající fyzické] osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti [podnikající fyzické] osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné [podnikající fyzické] osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost [podnikající fyzické] osoby za přestupek došlo při činnosti [podnikající fyzické] osoby.*“

⁹² Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 202 – 203. ISBN 978-80-7502-612-5.

K praktické aplikaci zmíněného ustanovení se vyjádřil NSS: „*Identifikace konkrétní jednající osoby může mít význam pro právnickou osobu nebo podnikající fyzickou osobu z hlediska případné odpovědnosti jednající osoby vůči tomu, kdo za dané jednání odpovídá, a to např. z hlediska pracovněprávních předpisů. Pokud však správní orgán dospěje k závěru, že dostatečně zjistil skutkový stav a jednání osoby, která provedla ořez stromů v areálu základní školy, je na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu přičitatelné podnikající fyzické osobě, není nezbytné, aby bylo najisto postaveno, kdo byl tou konkrétní osobou, která ‚držela pilu‘. Taková povinnost by 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.*“⁹³

Tento zákonem vyjádřený korektiv vyšetřovací zásady⁹⁴ ovšem zjevně nelze absolutizovat; jsou-li při posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby pochybnosti o tom, zda jde vůbec o osobu, jejíž jednání je této podnikající fyzické osobě přičitatelné, je nutno i tyto skutečnosti zásadně prokazovat a postavit najisto.⁹⁵ I touto skutečností se zabýval NSS, když judikoval, že „*v případě odpovědnosti právnické osoby za jednání osoby fyzické musí být prokázáno, kdo a v jakém rozsahu se předmětného jednání dopustil (nezaměnitelná identifikace osoby a jednání) a zda je toto jednání právnické osobě přičitatelné, a to vzhledem k jejímu vztahu k fyzické osobě.*“⁹⁶ Ačkoliv se zde NSS věnoval přičitatelnosti jednání fyzické osoby právnické osobě, lze jím vyslovený názor nepochybně uplatnit také na přičitatelnost jednání „běžné“ fyzické osoby v souvislosti s odpovědností podnikající fyzické osoby (srov. podkapitolu 4.3.).

V praxi může nezřídka nastat situace, v níž jednání osoby, která se pro účely posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby považuje za osobu, jejíž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné, vybočí z rámce podnikatelské činnosti podnikající fyzické osoby, zkrátka z objektivního ani subjektivního hlediska nepůjde o jednání činěné pro podnikající fyzickou osobu. Takové jednání právní doktrína nazývá excesem jednající osoby. Posouzení, zda se v daném případě jedná či nejedná o exces, se odvíjí od zjištění a zhodnocení všech okolností takového případu. Excesivním jednáním lze shledat např. jednání fyzické osoby z její vlastní

⁹³ Srov. rozsudek NSS, č. j. 6 As 131/2016-25, ze dne 25. ledna 2017.

⁹⁴ Zásada, jež ve spojení se zásadou materiální pravdy v kontextu přestupkového řízení znamená, že správní orgán nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci, blíže srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 47. ISBN 9788075025319.

⁹⁵ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

⁹⁶ Srov. rozsudek NSS, č. j. 7 As 24/2015-18, ze dne 27. března 2015.

iniciativy, vlastním jménem a na vlastní riziko, nikoliv dle příkazů, pokynů a instrukcí podnikající fyzické osoby, dále jednání, jímž fyzická osoba sleduje svůj soukromý cíl, vlastní zájem nebo zájem třetí osoby, a v neposlední řadě také jednání směřující přímo proti zájmům podnikající fyzické osoby. Excesivní jednání ústí v odpovědnost samotné jednající fyzické osoby, není přičitatelné podnikající fyzické osobě. Přestupkový zákon ovšem pracuje i s variantou, podle níž by podnikající fyzické osobě vznikla odpovědnost za přestupek spáchaný v důsledku excesivního jednání osoby, jejíž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné, a sice v situaci předvídané ustanovením § 22 odst. 3 písm. d) přestupkového zákona, tedy pokud by podnikající fyzická osoba využila výsledku daného excesivního jednání.⁹⁷

Smyslem rozboru na předchozích řádcích je rozšířit povědomí o tom, že za splnění zákonných podmínek je protiprávní jednání některé z taxativně vymezených nepodnikajících fyzických osob pro účely posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky přičitatelné této podnikající fyzické osobě, avšak tato skutečnost rozhodně nemá za následek vyloučení odpovědnosti samotné jednající „obyčejné“ fyzické osoby za přestupek. Slovy ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 7 přestupkového zákona: *„Odpovědností [podnikající fyzické] osoby za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob uvedených v odstavcích 1 a 2 [resp. v § 22 odst. 2 a 3] a odpovědností za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost [podnikající fyzické] osoby za přestupek.“* V praxi tedy může nastat souběh přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby a odpovědnosti „běžné“ fyzické osoby, jejíž jednání zapříčinilo vznik nejen její vlastní odpovědnosti, ale právě i odpovědnosti oné podnikající fyzické osoby.⁹⁸ Zákon zároveň a priori nevyklučuje přičitatelnost jednání jedné „běžné“ fyzické osoby vícero podnikajícím fyzickým osobám.⁹⁹ P. Vetešník k souběhu odpovědnosti podnikající fyzické osoby a fyzické osoby jednající za podnikatele dodává, že se jedná *„o souběžný samostatný a nezávislý odpovědnostní vztah odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek. Nejedná se*

⁹⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 189 – 190. ISBN 978-80-7502-612-5.

⁹⁸ Důvodová zpráva k tomuto dodává (v části pojednání o § 20 přestupkového zákona, tj. o právnické osobě jako pachateli přestupku): *„Ani 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.“*

⁹⁹ Srov. PETRMÍČL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

však o spolupachatelství a každý z těchto subjektů odpovídá za celý způsobený následek.“¹⁰⁰ Ve svém komentáři odkazuje také na důvodovou zprávu, v níž zákonodárce poznamenal: „*Tuto argumentaci lze analogicky využít i pro správněprávní odpovědnost. Tato ‚souběžná‘ odpovědnost však nemůže být zároveň spolupachatelstvím, neboť zde absentuje společný úmysl a společné jednání fyzické a právnické osoby vedoucí ke stejnému cíli, což jsou esenciální znaky spolupachatelství.*“ Ačkoliv zde zákonodárce hovoří o právnické osobě, lze uvedený výrok aplikovat i na odpovědnost podnikající fyzické osoby (srov. podkapitulu 4.3.)

Další podmínkou vzniku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky [prvně uvedenou výše pod bodem iii) v odstavci pod citací ustanovení § 22 odst. 2 přestupkového zákona] je porušení právní povinnosti uložené podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Tato podmínka platí jak pro situaci, kdy se podnikající fyzická osoba dopustí přestupku svým vlastním jednáním, tak pro situaci, kdy odpovědnost podnikající fyzické osoby založí jednání jiné fyzické osoby. Právní povinností se v tomto kontextu rozumí taková právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě a je popsána v jiném zákoně ve skutkové podstatě přestupku. Pro vznik odpovědnosti za přestupek musí dojít k porušení této právní povinnosti, nebo alespoň k pokusu o její porušení, je-li v daném případě pokus trestný (srov. ustanovení § 6 odst. 2 a 3 přestupkového zákona¹⁰¹).¹⁰² Ve vztahu k (na první pohled poněkud matoucí se jevící) formulaci „uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě“ jsem už výše (v pořadí ve druhém odstavci této podkapitoly) citoval úryvek důvodové zprávy touto problematikou se zabývající, k němuž na tomto místě přikládám názor V. Petrmichla, jenž chápe diskutovanou zákonnou formulaci tak, že daná právní povinnost, jejímž porušením dojde k naplnění znaků přestupku podnikající fyzické osoby, musí být uložena této osobě jako podnikateli či jako osobě fyzické, a to zejména proto, že zatímco u některých protiprávních činností je z povahy věci zřejmý výkon podnikatelské činnosti,¹⁰³ jiná protiprávní jednání potenciálně vedoucí ke spáchání přestupku nemusí vykazovat specifické znaky,¹⁰⁴ proto u nich vyvstává potřeba dokázat, zda k nim došlo při podnikatelské činnosti či v souvislosti s ní,

¹⁰⁰ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁰¹ „(1) Pokus přestupku je též jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.

(2) Pokus přestupku je trestný, pokud tak stanoví zákon, a to stejně jako dokonáný přestupek.“

¹⁰² Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 164 – 176; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁰³ Např. některé přestupky podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

¹⁰⁴ Např. přestupek podle ustanovení § 54 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), jehož se fyzická i podnikající fyzická osoba dopustí prováděním činnosti v lese nepovolené či zakázané.

a pokud toto nelze s jistotou určit, následuje fáze zjišťování, zda zvláštní předpis vůbec umožňuje uložení správního trestu nepodnikající fyzické osobě za dané jednání. V případě kladné odpovědi lze odpovědnost této osoby vyvodit pouze za přítomnosti všech znaků skutkové podstaty přestupku fyzické osoby (tj. i zavinění), ledaže zvláštní předpis stanoví jinak.¹⁰⁵

Ustanovení § 22 odst. 1 a 2 přestupkového zákona v souvislosti s porušením právní povinnosti hovoří o jednání. Považuji za důležité poznamenat, že pojmem jednání se rozumí jednak komisivní, „aktivní“ jednání (tj. osoba něco činí, ačkoliv tak činit nemá), a druhá jednání omisivní, „pasivní“ (tj. opomenutí konání, osoba něco nečiní, ačkoliv tak činit má). Toto pravidlo je ostatně obsaženo v ustanovení § 10 přestupkového zákona: *„Jednáním se pro účely tohoto zákona rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu nebo úředního rozhodnutí, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání nebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen.“* Porušení právní povinnosti komisivním jednáním může být např. znečištění nebo poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace, její součásti nebo příslušenství, nebo veřejně přístupné účelové komunikace s vozovkou¹⁰⁶, o omisivní porušení právní povinnosti by se naopak jednalo např. v situaci, kdy by podnikající fyzická osoba neoznačila provozovnu podle § 17 odst. 7, 8 nebo 9 živnostenského zákona¹⁰⁷.

Poslední podmínku naplnění skutkové podstaty přestupku podnikající fyzické osoby [vizte bod iv) v odstavci pod citací ustanovení § 22 odst. 2 přestupkového zákona] představuje skutečnost, že k porušení právní povinnosti uložené podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě musí dojít při podnikání podnikající fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s tímto podnikáním, pokud se jedná o porušení právní povinnosti vlastním jednáním podnikající fyzické osoby (§ 22 odst. 1 přestupkového zákona). V případě jednání jiné fyzické osoby, které je podnikající fyzické osobě přičitatelné, může porušení právní povinnosti nastat rovněž při podnikání podnikající fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s tímto podnikáním, nadto však také tehdy, když takové jednání porušující právní povinnost slouží ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo je v jejím zájmu (§ 22 odst. 2 přestupkového zákona).

Termín podnikání jsem již vymezil v rámci podkapitoly 1.2., proto v této souvislosti odkazuji na příslušnou pasáž dosavadního textu, nyní je však na místě pojednat o tom, co zákonodárce mohl zamýšlet použitím slovního spojení *„při podnikání podnikající fyzické*

¹⁰⁵ Podrobněji srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹⁰⁶ Srov. ustanovení § 42b odst. 1 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

¹⁰⁷ Srov. ustanovení § 62 odst. 1 písm. g) živnostenského zákona.

osoby nebo v přímé souvislosti s tímto podnikáním“. Důvodová zpráva uspokojivý výklad k této problematice neposkytuje, pouze konstatuje následující: *„Pokud jde o spojení ‚při podnikání nebo v přímé souvislosti‘, jde o obdobu spojení ‚při činnosti nebo v přímé souvislosti s ní‘ u právnické osoby – přizpůsobeno odlišné povaze (u právnické osoby je totiž nerozhodné, zda daný přestupek spáchala při podnikání nebo v přímé souvislosti s podnikáním).“* Odpověď pro vyřešení této otázky je proto potřeba hledat jinde. V. Petrmichl tvrdí, že pod zmíněným slovním spojením si lze představit *„zejména zajišťování podmínek pro uskutečňování podnikání (zajišťování obchodních prostor, plnění v rámci odběratelských a dodavatelských vztahů, obstarávání souvisejících služeb apod.), čímž zákon pro účely odpovědnosti ku prospěchu věci umožňuje zohlednit podnikatelské aktivity v celé šíři. Při koncipování skutkových podstat ve zvláštních zákonech proto postačí, pokud bude odpovědný subjekt vymezen jako podnikající fyzická osoba, aniž by skutková podstata musela opětovně definovat vazbu protiprávního jednání na podnikatelskou činnost. Opačný postup může naopak vyvolat výkladové obtíže, skutková podstata vymežující jednání výslovně jako ‚při podnikatelské činnosti‘, by zakládala pochybnost, zda lze postihnout i jednání učiněná v přímé souvislosti s podnikáním.“*¹⁰⁸ Zákonodárce tak zřejmě použil diskutovanou formulaci jako jakousi legislativní zkratku, kterou si ulehčil práci při sestavování skutkových podstat jednotlivých přestupků, aby nemusel v individuálních případech konkrétně specifikovat, kterých činností se ta která skutková podstata přestupku týká, čímž zároveň zamezil vzniku potenciálních mezer v zákoně.

Podobně diskutabilně působí použití slov *„ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu“.* Jejich výkladem se zabýval P. Vetešník, jenž vidí pod pojmem prospěch *„majetkový nebo jakýkoliv imateriální prospěch či získání jakékoliv jiné výhody“*, zájmem podnikající fyzické osoby se pak podle něj rozumí *„zlepšení nebo zachování dosavadního postavení“* podnikající fyzické osoby.¹⁰⁹

Jak jsem již nastínil v části práce věnující se vymezení pojmu podnikající fyzická osoba, podnikání je v kontextu odpovědnosti za přestupky potřeba chápat materiálně ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku. To znamená, že jako podnikatel je v intencích přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby vnímána i osoba, jež nedisponuje živnostenským nebo jiným veřejnoprávním oprávněním potřebným pro činnost, kterou reálně i přes absenci příslušného oprávnění provozuje. Shrnuto a podtrženo, podnikání, při němž nebo

¹⁰⁸ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹⁰⁹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 164 – 176; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

v jehož přímé souvislosti lze spáchat přestupek, může být i tzv. „neoprávněné“.¹¹⁰ V. Petrmichl neoprávněné podnikání definuje jako „podnikatelskou činnost, kterou nemá příslušný subjekt z hlediska veřejnoprávních předpisů povolenou, a to nejen v případě, kdy příslušným oprávněním nedisponuje, ale i pokud oprávnění nemá v potřebném rozsahu, či je mu taková činnost soudně či úředně zakázána.“¹¹¹ Toto materiální pojetí podnikání tak umožňuje ve vztahu k neoprávněné podnikajícímu uplatnit správní (resp. přestupkovou) odpovědnost. Svou myšlenku V. Petrmichl dále rozvádí: „Bylo by ostatně nelogické, pokud by tato osoba byla buď zcela vyňata ze sankční pravomoci správních orgánů, popř. by odpovídala za jiných předpokladů nežli osoba řádně (tj. oprávněně) podnikající. Nelze ovšem přehlédnout, že v praxi půjde pro správní orgán v přestupkovém řízení o značně ztíženou důkazní situaci oproti stavu, kdy postavení osoby jakožto podnikatele plyne z titulu zápisu v živnostenském či obchodním rejstříku jakožto vyvratitelná právní domněnka. Předmětem dokazování v přestupkovém řízení proto musí být v daném případě nejen to, zda byl skutek spáchán v rámci podnikatelské činnosti, ale i to, zda daná činnost vůbec naplňuje per definitionem znaky podnikatelské činnosti.“¹¹² H. Prášková si klade otázku, zda, s ohledem na výše uvedené, tedy může nastat situace jednočinného souběhu přestupku neoprávněného podnikání a přestupku spočívajícího v porušení určité povinnosti spojené s výkonem takového podnikání.¹¹³ V tomto směru bude nepochybně zajímavé sledovat, jak se k této problematice bude v průběhu let stavět česká judikatura.

Podnikající fyzická osoba v otázkách přestupkové odpovědnosti sdílí mnoho společných znaků s právnickou osobou (k tomu blíže srov. podkapitulu 4.3.), což je mimo jiné důsledkem historického vývoje přestupkové odpovědnosti, o němž jsem pojednal v předchozí kapitole. V rámci dosavadního výkladu jsem však uvedl také to, že podnikající fyzická osoba, jak ostatně vyplývá ze znění a podstaty samotného pojmu, má totožnou právní povahu jako „běžná“ fyzická osoba, tj. podnikající fyzická osoba reálně existuje, je skutečná, nikoliv vytvořená právní fikcí (jako je tomu v případě právnické osoby). V důsledku této skutečnosti ovšem může poměrně snadno vzniknout problém ohledně určení, pod jaký odpovědnostní režim podřadit daný skutek spáchaný pachatelem. Jinak řečeno, ne vždy bývá na první pohled jasné, zda v konkrétním případě pachatel za protiprávní čin odpovídá v postavení podnikající fyzické osoby či „běžné“ fyzické osoby.

¹¹⁰ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 204. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹¹¹ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹¹² Srov. tamtéž.

¹¹³ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 205. ISBN 978-80-7502-612-5.

I podnikající fyzické osoby totiž vykonávají mnohé činnosti, které nejsou podnikáním ani nemají žádný vztah k (jejich) podnikatelské činnosti. Podnikatelská činnost tvoří pouze určitou část jejich aktivit, skrze kterou získávají finanční prostředky. Pro postup správního orgánu je určující nalezení hranice mezi těmito oblastmi aktivit osoby, tedy určení, zda při dané činnosti podnikající fyzická osoba jedná v rámci své podnikatelské činnosti v přímé souvislosti s takovou činností, či zda se jedná o aktivity, které s podnikáním nikterak nesouvisí. Ani právní regulace v tomto ohledu nenabízí kritérium, jež by samo o sobě vymezilo onu hranici, protože znak protiprávnosti u přestupku podnikající fyzické osoby je dán jak v případě porušení norem regulujících činnosti této osoby z titulu jejího podnikání, tak i v případě porušení právních povinností, které jsou uloženy osobě fyzické nepodnikající (vizte výše).¹¹⁴

Stručně a výstižně se v tomto duchu vyjadřuje H. Prášková: *„Pokud fyzická osoba poruší povinnost, která s tím, že je podnikatelem nebo že je podnikatelem v určitém oboru, nemá nic společného, odpovídá jako fyzická osoba nepodnikající.“*¹¹⁵ Na názory stejné autorky ve svém komentáři v této souvislosti odkazuje také P. Vetešník, když uvádí dva příklady převádějící výše citovaný výrok do praxe: *„Prvním případem je, že fyzická osoba je podnikatelem v určitém oboru (má živnostenské oprávnění k provádění veřejných dražeb), ale dopustí se přestupku spočívajícího například ve znečištění veřejného prostranství. V takovém případě dospěla odborná literatura k závěru, že uvedená osoba zde nevystupuje jako podnikatel, neboť neporušuje povinnosti spjaté s podnikáním, a skutečnost, že má živnostenské oprávnění, nehraje tak žádnou roli. Stejně tak fyzická osoba jako zhotovitel stavby, pokud provádí stavbu pro sebe (například stavba rodinného domu), neodpovídá za přestupek jako stavební podnikatel, ale jako kterákoli jiná fyzická osoba (Prášková 2013 s. 293).“*¹¹⁶

V praxi mohou nastat případy, u nichž není (na rozdíl od výše uvedených příkladů) jednoduchým úkolem posoudit, zda jde o skutek vykonaný při podnikání nebo v jeho souvislosti, či o skutek s podnikáním nijak nesouvisející. S touto otázkou se například Městský soud v Praze v jednom ze svých rozsudků vypořádal následovně: *„Pro závěr o tom, zda se fyzická osoba dopustila některého ze správních deliktů podle § 88 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je určující závěr, zda se dopustila jednání majícího znaky skutkové podstaty správního deliktu ‚při výkonu podnikatelské činnosti‘. Pro posouzení činnosti fyzické osoby jako*

¹¹⁴ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹¹⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 205. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹¹⁶ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 164 – 176; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

„podnikatelské“, je určující povaha činnosti, která je ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku charakterizována soustavností, samostatností, prováděním vlastním jménem podnikatele na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Pokud fyzická osoba disponující živnostenským oprávněním v průběhu relativně krátké doby zakoupí značné množství pozemků s porosty dřevin rostoucích mimo les, od počátku vlastnictví těchto pozemků deklaruje záměr využít pozemky k produkci energetických dřevin, přistoupí k plošnému kácení dřevin, přičemž výtěžek dřevní hmoty dosahuje tisíců metrů krychlových, vytěženou dřevní hmotu systematicky prodává velkoodběrateli a v obchodních vztazích s ním vystupuje jako podnikající fyzická osoba, lze považovat činnost vedoucí k pokácení dřevin rostoucích mimo les za činnost vykonávanou „při podnikatelské činnosti“.¹¹⁷

Přitom určení, zda podnikající fyzická osoba v daném případě vystupovala v pozici podnikatele či v pozici „běžné“ fyzické osoby, má důsledky nejen z hlediska zjištění, zda vůbec mohla v daném případě odpovídat za přestupek (tj. v některých případech by jako „běžná“ fyzická osoba za přestupek neodpovídala, ale jako podnikající fyzická osoba už ano), nýbrž také z hlediska správního trestání. Pokud totiž skutková podstata stanoví, že se daného přestupku může dopustit podnikající fyzická osoba i „běžná“ fyzická osoba, rozdíl mezi oběma odpovědnostními režimy může nastat v otázce, jaký trest za přestupek jeho pachateli hrozí. To znamená, že za určitý přestupek může být osoba rozdílně potrestána podle toho, zda jej spáchala osoba jako podnikatel, nebo osoba jako nepodnikatel.

Lze uzavřít, že povaha podnikající fyzické osoby je zdrojem pochyb ohledně určení příslušného odpovědnostního režimu v případě jednotlivých přestupků, proto je nutné v konkrétních situacích týkajících se konkrétních přestupků vždy individuálně zkoumat a posoudit, o jaký odpovědnostní režim se v daném případě jedná.

Zákonodárce ve vztahu k odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek nikterak speciálně neupravil deliktní způsobilost takové osoby, proto lze vzhledem k povaze podnikající fyzické osoby předpokládat, že se pro tyto účely užijí ustanovení přestupkového zákona o deliktní způsobilosti fyzické osoby. Podle ustanovení § 18 přestupkového zákona musí osoba dovršit patnáctý rok svého věku, aby mohla odpovídat za přestupek.¹¹⁸ Zároveň bylo v rámci soudní praxe potvrzeno,¹¹⁹ že pro účely posouzení způsobilosti podnikající fyzické osoby nést následky svého protiprávního jednání se stejně tak užije ustanovení § 19 přestupkového

¹¹⁷ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 6 Ca 307/2009-42, ze dne 30. října 2013.

¹¹⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 206. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹¹⁹ Srov. rozsudek NSS, č. j. 4 Ads 67/2010-111, ze dne 23. března 2011.

zákonu¹²⁰, které říká, že aby mohla osoba odpovídat za přešupek, musí být v době jeho spáchání přičetná. V kontextu těchto podmínek si V. Petrmichl klade otázku, zda musí být splněny rovněž osobou jednající za podnikající fyzickou osobu a jejíž jednání je podnikateli přičitatelné. Sám si na ni následně i odpovídá: „*Patrně tomu tak být nemusí, obecné znaky přešupku zákon vztahuje výlučně k odpovědné osobě; proto lze zřejmě s ohledem na objektivní povahu odpovědnosti podnikatele usuzovat, že lze eventuálně postihnout podnikatele i za jednání osoby, která nedovršila patnácti let věku, jejíž jednání je podnikateli přičitatelné.*“ Svě tvrzení V. Petrmichl odůvodňuje příkladem přešupku podle ustanovení § 24 odst. 7 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, jehož se podnikající fyzická osoba dopustí jednáním osoby v provozovně v intencích § 22 odst. 3 písm. b) a c) přešupkového zákona. Dalším argumentem, který využil k podložení svého závěru, je možnost postihnout podnikatele jako nepřímého pachatele (vizte níže v této podkapitole). Existence či neexistence přičetnosti osoby jednající za podnikatele může být nicméně zkoumána v souvislosti s potenciální liberací (tj. zproštěním odpovědnosti) podnikající fyzické osoby (srov. kapitolu 5.).¹²¹

S podmínkou dovršení věku se pojí skutečnost, že proti podnikající fyzické osobě může být vedeno řízení o přešupku i v situaci, kdy bude stále osobou mladistvou,¹²² tj. bude v postavení mladistvého obviněného. Režim odpovědnosti mladistvé podnikající fyzické osoby se v takové situaci nemění, leč řízení o přešupku je upraveno speciálními procesními normami (např. obligatorní ústní jednání¹²³ nebo nemožnost projednat přešupek příkazem¹²⁴ apod.). Ve vztahu k „podnikajícímu mladistvému“ se rovněž nevyužije omezení horní hranice pokuty pro mladistvé.¹²⁵ To, zda je osoba za přešupek odpovědná jako mladistvý, se posuzuje podle toho, zda podmínku věku, která zakládá postavení mladistvého, splňovala v době spáchání

¹²⁰ „*Za přešupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat; odpovědnosti se však nezabývá ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky; návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobily nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.*“

¹²¹ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹²² Srov. ustanovení § 55 přešupkového zákona: „*Mladistvým je ten, kdo v době spáchání přešupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.*“

¹²³ Srov. ustanovení § 80 odst. 2 poslední věta přešupkového zákona: „*Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvým.*“

¹²⁴ Srov. § 90 odst. 2 písm. c) přešupkového zákona: „*Příkazem nelze rozhodnout, má-li být uložen správní trest mladistvému, vyjma správního trestu pokuty ukládaného příkazem na místě, nebo osobě s omezenou svéprávností.*“

¹²⁵ Srov. ustanovení § 57 přešupkového zákona: „*Horní hranice sazby pokuty se u mladistvého snižuje na polovinu, přičemž však nesmí přesahovat částku 5 000 Kč; to neplatí, je-li mladistvým podnikající fyzickou osobou.*“

přestupku, snadno se tedy může stát, že bude vedeno řízení s mladistvým obviněným proti již dospělé osobě.¹²⁶

K obecným podmínkám deliktní způsobilosti vymezeným výše přistupuje v režimu odpovědnosti podnikající fyzické osoby ještě jeden důležitý prvek, a sice způsobilost být podnikatelem, alespoň tedy u oprávněných podnikatelů. Je tomu tak z toho důvodu, že skutkové podstaty přestupků podnikajících fyzických osob (oprávněných k podnikání) vyžadují zvláštní postavení, vlastnost nebo způsobilost pachatele (tj. způsobilost být podnikatelem, provozovatelem, držitelem povolení, licence, dopravcem atd.). Podmínky způsobilosti být podnikatelem se mohou v individuálních případech lišit v závislosti na druhu (potenciálně) provozované činnosti (např. získání vysokoškolského vzdělání nebo jiný způsob zajištění náležité odborné způsobilosti), nicméně živnostenský zákon ve svém ustanovení § 6 odst. 1 stanoví všeobecné podmínky provozování živnosti fyzickými osobami, kterými jsou plná svéprávnost¹²⁷ a bezúhonnost.¹²⁸

Doposud jsem v této kapitole vyložil, jak je tomu s přestupkovou odpovědností podnikající fyzické osoby, která podniká oprávněně, dotkl jsem se i řešení případů neoprávněného podnikání, avšak ještě jsem nevěnoval pozornost situaci, kdy se podnikající fyzická osoba stane pachatelem přestupku, načež přestane být podnikatelem, což zákonitě vyvolává otázku, zda společně s postavením podnikatele takové osobě zanikla také odpovědnost za dříve spáchaný přestupek. Stručnou a jasnou odpověď zákonodárce nabízí v ustanovení § 23 odst. 2 přestupkového zákona: „*Přestane-li podnikající fyzická osoba, která je pachatelem, být podnikatelem, její odpovědnost za přestupek nezaniká.*“ Podle P. Vetešníka představuje východisko pro toto pravidlo konstrukce, že podnikající fyzická osoba je de facto pořád osobou fyzickou. Stejný názor ostatně razila judikatura už několik let před přijetím přestupkového zákona.¹²⁹ Obratem však P. Vetešník dodává, že jinak by tomu bylo v případě smrti podnikající fyzické osoby či pokud by podnikající fyzickou osobu vystřídal

¹²⁶ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹²⁷ Plnou svéprávnost lze podle zmíněného ustanovení v souladu s § 33 občanského zákoníku nahradit přivolením soudu k souhlasu zákonného zástupce nezletilého k samostatnému provozování podnikatelské činnosti.

¹²⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 206. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹²⁹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5 A 8/2010-30, ze dne 13. března 2013: „*Tzv. podnikající fyzické osoby nejsou třetí kategorií v tomto systému, neboť jde o osoby fyzické, které jsou zároveň podnikateli (mají např. živnostenské oprávnění). Jestliže žalobce v době, kdy byl podnikající fyzickou osobou, spáchal správní delikt, za který byl následně postižen, bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, přestože již v době vydání rozhodnutí žalobce živnostenské oprávnění nevladl. Co do subjektivity se vždy jedná o jeden právní subjekt, tj. fyzickou osobu žalobce.*“

v podnikatelské činnosti její právní nástupce (tyto specifické situace jsou předmětem výkladu kapitoly 7., resp. kapitoly 6.).¹³⁰

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky je odpovědností objektivní, obdobně jako v případě osoby právnické (srov. podkapitolu 4.3.), a to i přesto, že podnikající fyzická osoba může spáchat přestupek svým vlastním jednáním.¹³¹ Totožný charakter odpovědnosti je pochopitelně zachován i v případě jednání fyzických osob přičitatelných podnikající fyzické osobě. Z toho vyplývá, že zavinění není obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku podnikající fyzické osoby (srov. podkapitolu 4.2.). Odpovědnost podnikající fyzické osoby tedy vzniká bez ohledu na zavinění podnikající fyzické osoby nebo fyzické osoby, jejíž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné. Nepřihlíží se tak k okolnostem subjektivní povahy, vyžadována je pouze existence určitého protiprávního jednání, jeho negativního následku a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem.¹³² Správní orgán nezjišťuje, zda a jak pachatel vnímal objektivní realitu nebo jak si určité skutečnosti představoval, neposuzuje, zda určitá fakta aktuálně věděl nebo měl vědět, ani zda pachatel chtěl nebo nechtěl vyvolat určitý výsledek.¹³³

Institut objektivní odpovědnosti v sobě nezahrnuje odpovědnost za protiprávní stav vyvolaný událostí, vyšší mocí (např. povodní, úderem blesku apod.) či neodvratitelným zásahem třetí osoby. Povinností správního orgánu je vždy zjišťovat, komu a jaká povinnost je zákonem uložena, z jakých příčin a za jakých okolností došlo k jejímu porušení. Jinými slovy, pro vznik odpovědnosti za přestupek nestačí pouhý nástup škodlivého následku, nýbrž je nutné zjistit a prokázat jednání, které má za následek porušení konkrétní právní povinnosti.¹³⁴

Důvodů pro zvolení režimu objektivní odpovědnosti ve vztahu k protiprávnímu jednání podnikající fyzické osoby se nabízí hned vícero. V první řadě jde o důvody praktické, neboť porušení povinností stanovených podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě je často výsledkem činnosti fyzických osob za ni jednajících a bylo by zdlouhavé a obtížné zjišťovat

¹³⁰ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹³¹ Tohoto názoru je jednak důvodová zpráva [„(...) i v případě podnikajících fyzických osob se bude i nadále jednat o objektivní odpovědnost s možností liberace tak, jak je odpovědnost podnikající fyzické osoby řešena ve stávajících jiných zákonech.“] a stejně tak judikatura českých soudů (srov. rozsudek NSS, č. j. 9 Afs 18/2012-34, ze dne 28. února 2013 či rozsudek NSS, č. j. 6 As 131/2016-25, ze dne 25. ledna 2017).

¹³² Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 164 – 176; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹³³ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 194. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹³⁴ Podrobněji srov. tamtéž, příp. srov. rozsudek NSS, č. j. 4 As 28/2006-65, ze dne 22. března 2007, nebo rozsudek NSS, č. j. 6 As 162/2014-70, ze dne 30. září 2014.

a dokazovat zavinění těchto osob.¹³⁵ Druhým důvodem je podle NSS skutečnost, že „*pro tento druh deliktu je určujícím znakem charakter činnosti bez ohledu na povahu a postavení osoby; podmínky postihu proto nemohou být rozdílné.*“¹³⁶ Důvodová zpráva k tomu dále uvádí: „*Z hlediska ochrany veřejného zájmu totiž není podstatné, zda podnikatelskou činnost vykonávají právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, a proto není ani důvod, aby odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za porušení právních povinností stanovených normami správního práva neměla shodný režim. Velmi závažným argumentem je také to, že podnikající fyzické osoby mohou činnost vykonávat osobně, ale také prostřednictvím svých zaměstnanců, eventuálně dalších osob.*“ H. Prášková spatřuje další důvod pro použití objektivní odpovědnosti pro jednání podnikajících fyzických osob v potřebě zajištění důsledné ochrany veřejného zájmu, v souvislosti s nímž má objektivní odpovědnost vyvažovat rizika provozování některých činností prováděných podnikatelem pro jeho zisk a při jejichž provádění vystupuje jako profesionál.¹³⁷

Odpovědnost podnikající fyzické osoby, ač objektivní, není absolutní. Podle ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 21 přestupkového zákona totiž lze uplatnit liberační důvod ke zproštění se odpovědnosti. O tomto aspektu objektivní odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky podrobněji pojednám samostatně v kapitole 5.

Koncepce přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby zahrnuje také institut spolupachatelství, který je upraven v ustanovení § 11 přestupkového zákona, jehož odst. 2 stanoví: „*Byl-li přestupek spáchán společným jednáním dvou nebo více osob, z nichž alespoň jedna je právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.*“ V. Petrmichl polemizuje o charakteru popsaného jednání a odpovědnosti za něj: „*Byť by se mohlo zdát, že absencí subjektivní podmínky úmyslného společného jednání jde de facto o souběžné pachatelství a že v důsledku účasti podnikající fyzické osoby na deliktním jednání se nevyžaduje zkoumání subjektivní stránky ani u žádné ze zúčastněných fyzických osob nepodnikajících, je zřejmě nutno vyjít z toho, že k tomu, aby bylo možno na dané jednání nahlížet jako na společné jednání, bude nutno shledat znaky koordinace jednání.*“¹³⁸ Je na místě dát jeho úvaze za pravdu, neboť názor, že stěžejním pro určení existence spolupachatelství bude shledání znaků společného, koordinovaného jednání, vyjadřuje také

¹³⁵ Srov. rozsudek NSS, č. j. 3 As 3/2003-38, ze dne 27. ledna 2004, nebo rozsudek NSS, č. j. 1 As 112/2010-52, ze dne 9. února 2011.

¹³⁶ Srov. rozsudek NSS, č. j. 7 A 30/2002-98, ze dne 25. května 2004

¹³⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 192 – 193. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹³⁸ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

důvodová zpráva ve vztahu k ustanovení § 11 odst. 2 přestupkového zákona: „*Vzhledem k tomu, že u právnické a podnikající fyzické osoby se odpovědnost za přestupek posuzuje bez ohledu na zavinění, nebude se úmysl zkoumat ani v případě spolupachatelství těchto osob. To, že přestupek byl spáchán společným jednáním, resp. se společným cílem vedoucím ke spáchání přestupku společným jednáním, se tak bude v případě právnických a podnikajících fyzických osob dokazovat jen nepřímou z okolností objektivní povahy.*“ Jak plyne z citovaného ustanovení, každý ze spolupachatelů odpovídá za přestupek tak, jako by jej spáchal sám. Odpovědnost spolupachatele za přestupek, pokud byl spáchán společným jednáním, se vztahuje na celý rozsah spáchaného přestupku. Každému ze spolupachatelů tak bude přičítán celý rozsah spáchaného přestupku včetně následku (příp. účinku). Míra, v jaké se spolupachatelé podíleli na spáchání přestupku, se zohledňuje až při určování druhu a výměry správního trestu.¹³⁹ Ve všeobecnosti však zpravidla platí, že případy, v nichž je přestupek spáchán koordinovaným jednáním vícero pachatelů (spolupachatelů), bývají škodlivější, než kdyby byl totožný přestupek spáchán pouze jednou osobou. Důvodem pro tuto skutečnost je, že spolupachatelé mohou společně jednat sofistikovaněji, jejich síly se násobí, díky čemuž mohou mít větší šanci na úspěšné provedení přestupku a zároveň mohou ztížit své odhalení.¹⁴⁰

V dosavadním textu této kapitoly jsem k výkladu některých institutů a znaků odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky již několikrát využil ustanovení § 23 odst. 1 přestupkového zákona. Úlohou tohoto ustanovení je zjednodušení, či možná lépe řečeno zestručnění obsahu přestupkového zákona prostřednictvím opětovného využití ustanovení upravujících přestupkovou odpovědnost právnických osob na odpovědnost podnikajících fyzických osob. Taková legislativní konstrukce je možná díky blízkosti obou předmětných odpovědnostních režimů (blíže srov. podkapitolu 4.3.). Vedle doposud vyložených institutů a charakteristik (specialita subjektu, otázka zjištění konkrétní osoby jednající za podnikající fyzickou osobu, souběh odpovědnosti podnikatele a za něj jednající osoby, srov. výše) je prostřednictvím probíraného ustanovení ve vztahu k odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky využito pravidlo týkající se nepřímého pachatelství. Podle § 23 odst. 1 ve spojení s § 20 odst. 5 přestupkového zákona: „*Pachatelem je též [podnikající fyzická] osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné [podnikající fyzické] osoby, právnické osoby nebo fyzické osoby odlišné od fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti [podnikající fyzické] osoby*

¹³⁹ Srov. ustanovení § 37 písm. e) přestupkového zákona: „*Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku.*“

¹⁴⁰ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 94 – 98: P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné [podnikající fyzické] osobě, jestliže tyto osoby nejsou za přestupek odpovědné.“ Nepřímé pachatelství bylo pro oblast přestupkového práva nově zavedeno právě až přestupkovým zákonem. Jeho podstatou tedy je, že přestupek je spáchán podnikající fyzickou osobou, resp. osobou, jejíž jednání je za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby přičitatelné této podnikající fyzické osobě, ale prostřednictvím jiné osoby. Takovou jinou osobou může být právnická osoba, jiná podnikající fyzická osoba nebo fyzická osoba (tzv. živý nástroj, osoba odlišná od fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě), avšak za podmínky, že tyto osoby nejsou za přestupek odpovědné. Právnická nebo podnikající fyzická osoba za přestupek není odpovědná, když se své odpovědnosti zproští (srov. ustanovení § 21 přestupkového zákona a kapitolu 5.). Fyzické osobě nevzniká odpovědnost za přestupek, pokud nedosáhla věku patnácti let (srov. ustanovení § 18 přestupkového zákona) nebo pokud je v době spáchání přestupku nepřičetná (srov. ustanovení § 19 přestupkového zákona). Pro kteroukoli z uvedených osob jakožto potenciálních „nástrojů“ nepřímých pachatelů pak platí, že není odpovědná za přestupek, pokud při jeho spáchání byly naplněny podmínky některé z okolností vylučujících protiprávnost (srov. ustanovení § 24 až 28 přestupkového zákona).¹⁴¹ Typický příklad nepřímého pachatelství představuje spáchání přestupku prostřednictvím jednání dítěte nebo nepřičetné osoby, o jejíž nepřičetnosti nepřímý pachatel věděl,¹⁴² či jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby v krajní nouzi.¹⁴³

Jak bylo uvedeno výše, odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky má objektivní charakter, proto ani u nepřímého pachatelství není zákonem vyžadováno zaviněné použití „nástroje“ v podobě jiné osoby ke spáchání přestupku, i přesto je však zřejmé, že užití jiné osoby jako „nástroje“ ke spáchání přestupku musí být záměrné, aby platilo vše dosud uvedené o nepřímém pachatelství.¹⁴⁴ Jistý náznak přítomnosti subjektivity zde proto nalézt lze. V této souvislosti vyvstává otázka, zda se může podnikající fyzická osoba jakožto nepřímý pachatel své odpovědnosti zprostit, tj. dosáhnout toho, aby jí odpovědnost za přestupek vůbec nevznikla. Podle mého názoru to z logiky věci možné není, protože pokud je nepřímé

¹⁴¹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁴² V případě odpovědnosti právnické osoby či podnikající fyzické osoby samozřejmě o „vědomí o nepřičetnosti“ nemůže být řeč, neboť vědění je jednou ze složek zavinění, které u objektivní odpovědnosti přítomno není. Nicméně lze v tomto kontextu spojení „o nepřičetnosti věděl“ chápat také jako „přítomnost nepřičetnosti mu byla zřejmá“ nebo „ze všech okolností vyplývala existence nepřičetnosti“ apod.

¹⁴³ Srov. ustanovení § 24 odst. 1 přestupkového zákona: „Čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže jím někdo odvrací přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem.“ Odst. 2 pak stanoví, za jakých podmínek se o krajní nouzi nejedná.

¹⁴⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 183. ISBN 978-80-7502-612-5.

pachatelství podmíněno existencí určitého záměru podnikající fyzické osoby použít jinou osobu jako „nástroj“ ke spáchání přestupku, pak ipso facto nelze hovořit o tom, že podnikající fyzická osoba vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Opačně uchopeno, pokud by se podnikající fyzická osoba v konkrétním případě odpovědnosti z přestupku zprostila, pak by nebylo na místě označovat její jednání jako nepřímé pachatelství.

Pro podnikající fyzickou osobu jako pachatele přestupku se ve zvláštních zákonech mnohdy využívá legislativních zkratk skrze označení subjektu jako např. podnikatel, vývozce, výrobce, provozovatel, dovozce, dopravce, držitel licence, zaměstnavatel apod.¹⁴⁵ V těchto situacích je potřeba při řešení otázky, zda se jedná o podnikající fyzickou osobu, zkoumat zejména ustanovení vymezující dané pojmy použité v příslušném zákoně nebo ustanovení o povinnostech adresátů daného zákona.¹⁴⁶ Ve většině případů ovšem zákonodárce pamatoval na obecnou terminologii přestupkového zákona a ve skutkových podstatách užil a užívá pojmu podnikající fyzická osoba tam, kde může být taková osoba pachatelem. Příkladem budiž přestupky upravené zákonem o některých přestupcích, zdůraznil bych především existenci právní úpravy přestupků na úseku podnikání (ustanovení § 9) či přestupků na úseku porušování práv k obchodní firmě (ustanovení § 10), které jsou úzce spojené s charakterem podnikající fyzické osoby bez ohledu na konkrétní podnikatelskou činnost, kterou ten který podnikatel vykonává. Jak však bylo již mnohokrát zmíněno, přestupky podnikajících osob jsou obsaženy ve velkém množství různých právních předpisů, proto nemá příliš velký význam zde uvádět další příklady, neboť neexistuje žádné univerzální kritérium, podle něhož by se daly od sebe jednotlivé přestupky nějak systematicky odlišit tak, aby uvedení jejich demonstrativního výčtu nabídlo adresátovi tohoto textu nějakou informační hodnotu.¹⁴⁷

4.2. Porovnání s odpovědností fyzické osoby za přestupky

Podnikající fyzická osoba jako pachatel přestupku je ve své podstatě stále osobou fyzickou, tedy skutečnou, reálně žijící, proto s ní sdílí jisté společné znaky. Zároveň se však od nepodnikající fyzické osoby v mnohém odlišuje, a to zejména specifickým charakterem činnosti, kterou provozuje a s jejímž výkonem je spojena její „vyčleněná“ přestupková odpovědnost. Proto jsem se rozhodl na tomto místě pomoci velmi stručného a pro účely této

¹⁴⁵ Např. přestupek držitele poštovní licence nebo peněžního ústavu podle ustanovení § 141 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění; přestupky na úseku bezpečnosti výrobků podle ustanovení § 92a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, apod.

¹⁴⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 206. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁴⁷ Samozřejmě kromě rozlišení na „průřezové“ přestupky upravené v zákoně o některých přestupcích a ostatní přestupky upravené ve zvláštních zákonech, nicméně toto „dělení“ vyplývá z výkladu v kapitole 3., proto nepovažuji za nikterak hodnotné jej zde de facto opětovně zmiňovat.

práce zjednodušeného vymezení odpovědnosti fyzické osoby za přestupky vystihnout základní prvky odlišující přestupkovou odpovědnost podnikající fyzické osoby od odpovědnosti osoby fyzické (nepodnikající).

Odpovědnost fyzické osoby za přestupek upravují především ustanovení § 13 až 19 přestupkového zákona. Fyzickou osobou se rozumí každý člověk a její odpovědnost se váže na věk, přičetnost a zavinění.¹⁴⁸ Podle § 13 odst.1 přestupkového zákona se fyzická osoba stává pachatelem přestupku, *„jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný“*. Dle odst. 2 stejného ustanovení je fyzická osoba pachatelem také tehdy, pokud *„ke spáchání přestupku užila jiné fyzické osoby, jež není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku nebo nepřičetnost anebo proto, že svým jednáním naplnila podmínky nutné obrany nebo krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost“*. V odst. 3 se říká, že *„pachatelem je též fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila právnické osoby, která není za přestupek odpovědná“*. Konečně podle odst. 4 předmětného ustanovení: *„Stanoví-li tak zákon, je pachatelem rovněž fyzická osoba, která úmyslně zosnovala nebo řídila spáchání přestupku (organizátor), vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (návodce), nebo umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník), jde-li o dokonaný přestupek nebo jeho pokus, je-li trestný.“*

Zásadní rozdíl mezi odpovědností fyzických osob a odpovědností podnikajících fyzických osob za přestupky lze vyčíst právě ze základní definice fyzické osoby jako pachatele přestupku v ustanovení § 13 odst. 1 přestupkového zákona. V případě fyzické osoby ke spáchání přestupku může dojít pouze jejím vlastním zaviněným jednáním. Prvním důležitým rozdílným elementem je přítomnost prvku zavinění, jíž se odlišuje subjektivní právní odpovědnost (fyzická osoba) od objektivní (podnikající fyzická osoba). Zavinění představuje obligatorní znak přestupku fyzické osoby a rozumí se jím vnitřní (psychický) stav pachatele k určitým podstatným skutečnostem, které zakládají trestný čin, tedy k jednání a jeho následku (definice vychází z trestněprávní nauky, proto se užívá výrazu „trestný čin“).¹⁴⁹ NSS zavinění vymezuje obecněji, když podle něj vyjadřuje psychický vztah pachatele k vlastnímu protiprávnímu jednání.¹⁵⁰ V očích H. Práškové se zavinění musí vztahovat v podstatě na všechny skutečnosti, které jsou znakem přestupku. Přestupkový zákon rozlišuje dvě formy zavinění – úmysl (přímý a nepřímý) a nedbalost (vědomou a nevědomou), a to ve svém ustanovení § 15 odst. 2 a 3.

¹⁴⁸ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 76. ISBN 9788075025319.

¹⁴⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 171. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁵⁰ Srov. např. rozsudek NSS, č. j. 4 As 40/2007-53, ze dne 21. prosince 2007, nebo rozsudek NSS, č. j. 4 As 28/2006-65, ze dne 22. března 2007.

Ke vzniku odpovědnosti fyzické osoby za přešupek podle ustanovení § 15 odst. 1 přešupkového zákona „*postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění*“. Přešupkové právo nezná hrubou nedbalost jakožto intenzivnější stupeň nedbalosti. Některé zvláštní zákony¹⁵¹ u některých přešupků výslovně vylučují zavinění jako znak přešupku, což s ohledem na dikci přešupkového zákona působí přinejmenším sporně.¹⁵²

Zavinění ve formě úmyslu (přímého i nepřímého) spočívá v tom, že pachatel si představuje rozhodné skutečnosti alespoň jako možné. Rozlišuje se u něj složka volní a intelektuální. Projevem volní složky úmyslu je, že pachatel chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem [úmysl přímý, srov. ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) přešupkového zákona], nebo že byl srozuměn s tím, že svým jednáním poruší nebo ohrozí zájem chráněný zákonem [úmysl nepřímý, srov. ustanovení § 15 odst. 2 písm. b) přešupkového zákona]. Intelektuální složka není v případě přímého úmyslu přímo vyjádřena, neboť skutečnost, že pachatel musí vědět, co může svým jednáním způsobit, z logiky věci představuje nezbytný předpoklad pro jeho touhu po konkrétním porušení nebo ohrožení daného zájmu chráněného zákonem. Ve vztahu k nepřímému úmyslu je intelektuální složka vyjádřena slovy „*pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem*“. Podmínkou nepřímého úmyslného jednání tedy není fakt, že pachatel musí výslovně chtít způsobit určitý protiprávní následek, jen musí vědět, že jednání, jehož se hodlá dopustit, takový následek způsobit může.¹⁵³

Nedbalost (vědomá i nevědomá) jako druhá forma zavinění bývá obecně vymezována jako zanedbání povinné opatrnosti, jímž pachatel způsobí nezamýšlený následek. Nedbalost není totéž, co opomenutí, neboť nedbalostní jednání může mít podobu konání i nekonání (tj. opomenutí). Na rozdíl od úmyslu tvoří nedbalost pouze intelektuální složka, složka volní zde přítomna není. V případě vědomé nedbalosti pachatel ví, že svým jednáním může porušit či ohrozit chráněný zájem, ale nepřiměřeně spoléhá na to, že se tak nestane, zatímco při nevědomé nedbalosti pachatel o možnosti způsobení protiprávního následku vůbec neví, ačkoliv by o ní vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Při určení existence a míry nedbalosti se zkoumá úroveň zachování potřebné míry opatrnosti. Tato se rozlišuje na objektivní a subjektivní. Objektivní měřítko vyžaduje od každé osoby zpravidla stejnou míru opatrnosti, oproti tomu subjektivní hledisko sleduje míru opatrnosti, kterou může

¹⁵¹ Srov. např. § 125f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích: „*K odpovědnosti fyzické osoby za přešupek podle odstavce 1 se nevyžaduje zavinění.*“

¹⁵² Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přešupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 171 – 172. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁵³ Podrobněji srov. tamtéž.

pachatel vynaložit v konkrétním případě (s ohledem na jeho osobní vlastnosti, zdraví, okolnosti případu atd.). Vyšší míra opatrnosti se pak obecně vyžaduje od pachatele, který je v postavení speciálního subjektu (musí mít k příslušné činnosti speciální oprávnění, povolení, licenci apod.).¹⁵⁴ Z konstrukce subjektivní odpovědnosti za přešupek fyzické osoby vyvěrá možnost fyzické osoby dopustit se při páchání přešupku omylu, a to buď skutkového, nebo právního (blíže srov. ustanovení § 16 a 17 přešupkového zákona).

Druhým prvkem definice fyzické osoby jako pachatele přešupku v ustanovení § 13 odst. 1 přešupkového zákona odlišujícím odpovědnost fyzické osoby od odpovědnosti podnikající fyzické osoby je podmínka, že pachatel musí znaky přešupku naplnit svým vlastním jednáním, přičemž zde absentuje podmínka, že se tak musí stát při podnikatelské činnosti nebo v souvislosti s ní (srov. podkapitolu 4.1. výše). Důvodová zpráva k tomu uvádí: „*Podnikající fyzické osoby jsou při výkonu provozovaných činností adresáty shodných právních povinností jako právnické osoby, tyto jejich povinnosti se naopak zpravidla odlišují od běžných občanských povinností; musí mít k výkonu těchto činností určitou způsobilost.*“ Jinými slovy, zatímco podnikající fyzické osoby jsou adresáty právních povinností souvisejících s jejich podnikatelskou činností a tudíž se stávají pachateli přešupků spáchaných při podnikání nebo v souvislosti s ním, nepodnikající fyzické osoby jsou povinny dodržovat obecné občanské povinnosti a pachateli přešupků se tak stávají při porušení těchto povinností, nikoliv těch, které jsou vázány na nějakou podnikatelskou činnost (ovšem je potřeba si dávat pozor na situace, kdy může být pachatelem pouze osoba disponující určitými zvláštními vlastnostmi, postavením nebo způsobilostí, srov. § 12 přešupkového zákona¹⁵⁵). Zároveň s tímto rozdílem souvisí také skutečnost, že fyzická osoba se může dopustit přešupku pouze vlastním jednáním, na rozdíl od podnikající fyzické osoby, která může přešupek spáchat také jednáním jiné osoby, které je podnikající fyzické osobě přiřitatelné (srov. podkapitolu 4.1. výše). Ostatně, vzhledem k tomu, že fyzická osoba jako taková neprovozuje žádnou podnikatelskou ani jinou činnost, při jejímž výkonu by za ni a na její účet mohla jednat jiná osoba, neexistuje možnost, při níž by jednání jiné osoby mělo oné fyzické osobě založit odpovědnost za přešupek. Zde se opět nabízí citace důvodové zprávy: „*Velmi závažným argumentem [pro blízkost režimu odpovědnosti podnikající fyzické osoby s režimem osoby právnické, srov. podkapitolu 4.3., poznámka autora] je také to,*

¹⁵⁴ Podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přešupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 172 – 173. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁵⁵ „*Jestliže ke spáchaní přešupku zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, může být a) pachatelem pouze ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má, b) spolupachatelem ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá, a stanoví-li tak zákon také ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá, pokud má požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení alespoň jeden ze spolupachatelů.*“

že podnikající fyzické osoby mohou činnost vykonávat osobně, ale také prostřednictvím svých zaměstnanců, eventuálně dalších osob. Odpovědnost za přestupek fyzické osoby není v zásadě konstruována tak, aby umožňovala postihnout protiprávní jednání za jiného (jménem jiné osoby).“ Kdyby tomu bylo naopak, nemělo by velký smysl oba režimy od sebe odlišovat a zároveň by odpovědnost fyzické osoby nemohla být koncipována jako subjektivní (tj. se zaviněním), nýbrž jako objektivní, v opačném případě by se totiž jen velmi těžko dokazovalo zavinění oné potenciálně odpovědné fyzické osoby, za niž bylo jednáno.

Rozdíl oproti odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky ztvárňuje také ustanovení § 13 odst. 4 přestupkového zákona, podle nějž může být fyzická osoba pachatelem také tehdy, když se přestupku dopustí úmyslně v pozici účastníka, tj. organizátora, návodce či pomocníka (za splnění podmínky, že byl přestupek dokonán nebo došlo k pokusu o přestupek, v jehož případě je pokus trestný). Organizátorem je osoba, která zosnuje nebo řídí spáchání přestupku. Návodcem je osoba, která v jiném vzbudí rozhodnutí spáchat přestupek. Pomocník je osoba, která umožní nebo usnadní jinému spáchání přestupku (fyzicky či psychicky).¹⁵⁶ Rozdíl mezi návodcem a pomocníkem představuje skutečnost, že bez účasti návodce by (hlavní) pachatel přestupek za daných okolností nespáchal, protože by mu chyběl klíčový impuls vedoucí k rozhodnutí tento přestupek spáchat, zatímco bez účasti pomocníka by (hlavní) pachatel přestupek stejně spáchal (či by se o to alespoň pokusil), pouze by se tak stalo za ztížených podmínek, neboť by mu onen pomocník spáchání činu svou pomocí nezjednodušil. Nutno podotknout, že účastenství není podle přestupkového zákona obecnou formou pachatelství, uplatní se jen tam, kde to výslovně stanoví zákon.¹⁵⁷ Přestupkový zákon, na rozdíl od trestního zákoníku, vnímá organizátora, návodce a pomocníka jako samostatné pachatele přestupku, tedy s vlastní odpovědností za přestupek¹⁵⁸. To znamená, že pro organizátora, návodce a pomocníka platí všechny podmínky odpovědnosti fyzické osoby za přestupek a organizátor, návodce a pomocník proto musí svým zaviněným jednáním naplnit všechny znaky přestupku nebo jeho pokusu, pokud je trestný, aby došlo ke spáchání přestupku. V případě, že zákon ke spáchání přestupku vyžaduje zvláštní vlastnost, způsoblost nebo postavení pachatele (vizte ustanovení

¹⁵⁶ Podrobněji k jednotlivým formám účastenství srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 102 – 108; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁵⁷ Srov. např. ustanovení § 148 odst. 3 („Přestupku podle odstavce 1 písm. b) a c) se dopustí též návodce nebo pomocník.“) a § 149 odst. 2 („Přestupku podle odstavce 1 písm. a), b), e), g) a h) se dopustí též organizátor, návodce nebo pomocník.“) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

¹⁵⁸ S tímto názorem nesouhlasí H. Prášková, která tento závěr rozporuje a domnívá se, že i v případě přestupku má účastenství alespoň kvantitativně akcesorický charakter, blíže srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 161 – 168. ISBN 978-80-7502-612-5.

§ 12 přestupkového zákona), musí organizátor, návodce a pomocník rovněž disponovat požadovanou zvláštní vlastností, způsobilostí nebo postavením.¹⁵⁹

Poslední značnou odlišnost odpovědnosti fyzické osoby od odpovědnosti podnikající fyzické osoby tvoří odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby za přešupek podle ustanovení § 14 přestupkového zákona: „*Jestliže zákon stanoví, že pachatelem může být jen fyzická osoba, která má zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, a jednal-li nebo měl-li jednat za tuto osobu její zákonný zástupce nebo opatrovník, odpovídá za přešupek zákonný zástupce nebo opatrovník, i když on sám tuto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá.*“ P. Vetešník komentuje uvedené ustanovení následovně: „*Ustanovení § 14 se tak vztahuje pouze na případy, kdy fyzická osoba, která má zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, není za přešupek odpovědná s ohledem na její věk (ustanovení § 18), a povinnost za ni jednat tak má její zákonný zástupce nebo opatrovník Pouze v tomto případě, jednal-li nebo měl-li jednat za tuto osobu její zákonný zástupce nebo opatrovník, odpovídá za přešupek tento zákonný zástupce nebo opatrovník, i když on sám tuto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá. I přesto bude považován za zvláštní subjekt přešupku (ustanovení § 12). Účelem komentovaného ustanovení je tak v každém případě zajistit potrestání porušení zákonem stanovených zvláštních povinností, respektive nepřímým pod hrozbou správního trestu zajistit jejich řádné dodržování.*“¹⁶⁰

Na druhé straně, společným znakem odpovědnosti fyzické osoby a podnikající fyzické osoby za přešupky je možnost nepřímého pachatelství podle ustanovení § 13 odst. 2 a 3 přestupkového zákona, tj. odpovědnost za přešupek spáchaný prostřednictvím jednání osoby neodpovědné za přešupek. Nepřímé pachatelství nelze ztotožňovat s jednáním jiné osoby za fyzickou osobu, protože v takovém případě je osoba jednající za fyzickou osobu sama odpovědná za přešupek, oproti tomu při nepřímém pachatelství představuje osoba jednající za fyzickou osobu „(živý) nástroj“ ke spáchání přešupku, přičemž o nepřímé pachatelství se jedná jen v situaci, v níž jednající osoba nemůže sama za přešupek odpovídat (např. pro nepřičetnost či pro nedostatek věku, vize níže). Pro bližší výklad tohoto institutu odkazuji na příslušnou pasáž podkapitoly 4.1. výše.

Aby se fyzická osoba mohla stát pachatelem přešupku, tedy být za něj odpovědná, musí být v době jeho spáchání deliktně způsobilá. Deliktní způsobilost fyzické osoby závisí na jejích

¹⁵⁹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich; Zákon o některých přešupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 102 – 108; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁶⁰ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich; Zákon o některých přešupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 108 – 109; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

dvou složkách – věku a přičetnosti. Zákodárce v ustanovení § 18 přestupkového zákona stanovil věkovou hranici pro vznik způsobilosti ke spáchání přestupku na patnáct let, přesněji řečeno na den dovršení tohoto věku, tj. na den následující po dni patnáctých narozenin osoby. Tato hranice by měla představovat okamžik dosažení úrovně rozumové a volní vyspělosti osoby dostatečné k tomu, aby mohla odpovídat za přestupek. Osobu ve věku od dovršení patnácti let a před dosažením osmnácti let věku přestupkový zákon označuje jako mladistvého (blíže srov. podkapitolu 4.1.). Maximální věkovou hranici deliktní způsobilosti zákon nestanoví, funkci takové hranice plní požadavek přičetnosti jakožto druhé složky způsobilosti ke spáchání přestupku. Přičetnost přestupkový zákon vymezuje ve negativně (tedy jako nepřičetnost) ve svém ustanovení § 19: *„Za přestupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat; odpovědnosti se však nezbujuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky; návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobilé nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.“* Důvodem pro tuto negativní definici je skutečnost, že za pravidelný stav se považuje stav přičetnosti, nikoli nepřičetnosti, a správní orgán tak zkoumá případnou nepřičetnost až tehdy, pokud existuje podezření, že pachatel nedisponuje potřebnými duševními schopnostmi, jimiž jsou schopnost rozpoznávací a schopnost ovládací. Tuto podmínku ovšem nelze ztotožňovat s jakousi presumpcí přičetnosti, již by musel obviněný sám vyvracet. Stav nepřičetnosti je otázkou právní, nikoli skutkovou, a vždy se musí v řízení prokázat, přičemž se posuzují duševní schopnosti fyzické osoby ve vztahu ke konkrétnímu činu, ne obecně. Osoba není zbavena odpovědnosti za přestupek, pokud se do stavu nepřičetnosti uvedla zaviněně sama (tzv. zaviněná nepřičetnost) užitím návykové látky (vizte ustanovení § 19 věta třetí za středníkem přestupkového zákona, citované výše).¹⁶¹

Na rozdíl od odpovědnosti podnikající fyzické osoby nelze za podmínku deliktní způsobilosti „běžné“ fyzické osoby považovat způsobilost k provozování podnikatelské činnosti, neboť absence výkonu činnosti takového charakteru je jedním ze znaků odlišujících od sebe odpovědnostní režimy „běžné“ fyzické osoby a podnikající fyzické osoby (srov. příslušnou pasáž této podkapitoly výše).

¹⁶¹ Podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 169 – 171. ISBN 978-80-7502-612-5.

4.3. Porovnání s odpovědností právnické osoby za přestupky

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky byla v průběhu svého vývoje velmi úzce spjata s odpovědností osoby právnické,¹⁶² jak ostatně vyplývá z dosavadního výkladu (srov. zejména podkapitolu 2.4. výše). Proto není překvapivé, že i současná právní úprava obou odpovědnostních režimů se v mnoha bodech překrývá. Důvodem pro tuto skutečnost je především fakt, že jak odpovědnost podnikajících fyzických osob, tak odpovědnost právnických osob se odvíjí především od činnosti, kterou takové osoby provozují, nikoliv od jejich povahy, jako je tomu u osob fyzických (nepodnikajících). V podstatě by se dalo říci, že při komparaci přestupkové odpovědnosti podnikajících fyzických osob a odpovědnosti právnických osob lze shledat více rysů společných nežli rozdílných. Obsahem této podkapitoly bude stručná charakteristika prvků obou těchto skupin.

Specifika odpovědnosti právnických osob za přestupky upravují ustanovení § 20 a 21 přestupkového zákona. Základní vymezení právnické osoby jako pachatele přestupku nabízí ustanovení § 20 odst. 1: *„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 právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.“* Z uvedeného textu zákona ve spojení s výkladem základů odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky (srov. podkapitolu 4.1. výše) plyne, že právnická osoba obdobně jako podnikající fyzická osoba může nést odpovědnost za přestupek spáchaný jednáním jiné osoby, pokud je jednání takové osoby právnické osobě přičitatelné. Rovněž obdobná je podmínka porušení právní povinnosti uložené právnické osobě, drobný rozdíl však spočívá ve skutečnosti, že k jednání porušujícím onu právní povinnost nemusí dojít při podnikání či v souvislosti s nímž, nýbrž při činnosti právnické osoby či v souvislosti s ní.¹⁶³ Obdobně jako u podnikající fyzické osoby pak může být právní povinnost porušena ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Povaha právnické osoby umožňuje, na rozdíl od podnikající fyzické osoby, aby

¹⁶² Definici právnické osoby obsahuje ustanovení § 20 občanského zákoníku: *„Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou. Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“* V oblasti soukromého práva se podle ustanovení § 21 občanského zákoníku považuje za právnickou osobu také stát.

¹⁶³ Srov. důvodová zpráva k § 22 přestupkového zákona: *„U právnické osoby je totiž nerozhodné, zda daný přestupek spáchala při podnikání nebo v přímé souvislosti s podnikáním.“*

právnícké osobě vznikla odpovědnost za přestupek, pokud byla porušena právní povinnost, jež byla uložena její organizační složce či jinému útvaru tvořícímu součást právnícké osoby (např. pobočka závodu právnícké osoby podle ustanovení § 503 občanského zákoníku).¹⁶⁴

Stěžejní odlišnost mezi přestupkovou odpovědností podnikající fyzické osoby a odpovědností právnícké osoby představuje nemožnost právnícké osoby jednat sama za sebe.¹⁶⁵ Jinak řečeno, právnícká osoba se nemůže z povahy věci dopustit přestupku svým vlastním jednáním. Tato skutečnost byla zřejmě zásadním důvodem pro osamostatnění podnikající fyzické osoby jakožto „speciálního“ subjektu přestupkové odpovědnosti (srov. podkapitolu 2.5.).

Ustanovení § 20 odst. 2 přestupkového zákona uvádí taxativní výčet osob, jež se pro účely přestupkové odpovědnosti právnícké osoby považují za osoby, jejichž jednání je právnícké osobě přičitatelné. Kromě osob vymezených obdobně jako v případě odpovědnosti podnikající fyzické osoby (srov. ustanovení § 21 odst. 3 přestupkového zákona, podrobněji pak srov. podkapitolu 4.1. výše) uvedené ustanovení stanoví, že právnícké osobě se přičítá jednání jejího statutárního orgánu či člena statutárního orgánu¹⁶⁶ [ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona] nebo jednání jiného orgánu právnícké osoby či jeho člena¹⁶⁷ [ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona], pochopitelně za současného splnění zbylých podmínek vzniku odpovědnosti právnícké osoby za přestupek. Důvodová zpráva zmíněný výčet osob, resp. jeho taxativnost, komentuje slovy: „*Účelem tohoto ustanovení totiž není stanovit obecnou právní úpravu zastupování právníckých osob, která je vyhrazena občanskému právu.*“

Stejně jako v případě podnikající fyzické osoby je odpovědnost právnícké osoby objektivního charakteru¹⁶⁸ (podrobněji srov. podkapitoly 1.3. a 4.1. výše). Z tohoto důvodu nelze

¹⁶⁴ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 138 – 158; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-772-9.

¹⁶⁵ Česká právní úprava při vymezení svéprávnosti právnícké osoby vychází z tzv. teorie fikce, podle níž je právnícká osoba „*právní konstrukt, který není schopen sám o sobě právně jednat, a proto za něj musí jednat jeho zástupci. PO nemá vlastní vůli, a proto se za její vůli považuje vůle jejich zástupců. [...] Právnícká osoba vůbec nemůže jednat jinak než zástupci.*“ Podrobněji srov. PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2022, J. Bodečková, M. Muzikář; ISBN 978-80-7400-747-7.

¹⁶⁶ K působnosti statutárního orgánu srov. ustanovení § 163 občanského zákoníku: „*Statutárnímu orgánu náleží veškerá působnost, kterou zakladatelské právní jednání, zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci nesvěří jinému orgánu právnícké osoby.*“ K zastupování právnícké osoby členem statutárního orgánu srov. § 164 odst. 1 občanského zákoníku: „*Člen statutárního orgánu může zastupovat právníckou osobu ve všech záležitostech.*“

¹⁶⁷ Ke způsobu a rozsahu jednání člena orgánu právnícké osoby srov. § 151 občanského zákoníku: „*Zákon stanoví, popřípadě zakladatelské právní jednání určí, jakým způsobem a v jakém rozsahu členové orgánů právnícké osoby za ni rozhodují a nahrazují její vůli. Dobrá víra členů orgánu právnícké osoby se přičítá právnícké osobě.*“ Jiným orgánem právnícké osoby může být např. dozorčí rada nebo kontrolní komise.

¹⁶⁸ „V případě odpovědnosti právnícké osoby za přestupek platí tedy objektivní odpovědnost, která vzniká bez ohledu na zavinění fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě (tedy bez ohledu na její vnitřní psychický vztah k následkům jejího jednání). Nepřihlíží se tak k okolnostem subjektivní povahy. Vyžadováno je pouze to, aby zde existovalo určité protiprávní jednání, jeho negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto

vnímat výše nastíněnou přičitatelnost jednání osob podle ustanovení § 20 odst. 2 přestupkového zákona stejně, jako s ní pracuje zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v jehož rámci se jí rozumí uplatnění subjektivní odpovědnosti právnické osoby za trestný čin, která se dovozuje ze zaviněného jednání fyzických osob.¹⁶⁹

V části práce věnující se postavení podnikající fyzické osoby jako pachatele přestupku jsem k výkladu již využil ustanovení § 23 odst. 1 přestupkového zákona, podle nějž se „na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek se použijí obdobně ustanovení § 20 a 21, s výjimkou § 20 odst. 1 a 2 a odst. 4 písm. a) a b)“. Na tomto místě považuji za vhodné znovu použít citované ustanovení jako pomůcku k vyložení zbytku aspektů odpovědnosti právnické osoby za přestupky, neboť z něj vyplývá, že pravidla obsažená v ustanoveních § 20 odst. 3, 4 písm. c), odst. 5, 6 a 7 a § 21 přestupkového zákona platí obdobně jak pro odpovědnost osoby právnické, tak pro odpovědnost podnikající fyzické osoby. Proto pro podrobnější komentář ke specifickým právnické osoby jako zvláštního subjektu přestupku, k neplatnosti či neúčinnosti oprávnění jednat za právnickou osobu, k nepřímému pachatelství právnické osoby, k otázce nutnosti zjištění konkrétní osoby jednající za právnickou osobu a k možnosti souběhu přestupkové odpovědnosti právnické osoby a osoby jednající za právnickou osobu odkazuji na výklad obsažený v podkapitole 4.1. výše (totéž platí pro vysvětlení institutu spolupachatelství podle ustanovení § 11 odst. 2 přestupkového zákona). Ve vztahu ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek upravené v ustanovení § 21 přestupkového zákona pak odkazuji na samostatnou kapitolu 5. v textu níže.

Ustanovení § 23 odst. 1 přestupkového zákona v souvislosti s obdobnou aplikovatelností ustanovení o odpovědnosti právnické osoby na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky stanoví dvě výjimky, pokud pominu dosud vyložená ustanovení § 20 odst. 1 a 2 přestupkového zákona. Těmito výjimkami mám na mysli normy obsažené v ustanovení § 20 odst. 4 písm. a), b) přestupkového zákona, jež zní: „Ustanovení odstavců 1 až 3 se použijí i tehdy, a) jestliže k jednání fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, došlo před vznikem právnické osoby, b) jestliže právnická osoba vznikla, ale soud rozhodl o neplatnosti právnické osoby.“ Právnická osoba tedy nese odpovědnost za přestupek i v případech, kdy jednáním některé z osob podle ustanovení § 20 odst. 2 přestupkového zákona došlo k naplnění znaků přestupku za současného splnění podmínek dle ustanovení § 20 odst. 1

jednáním a následkem.“ Podrobněji srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 138 – 158: P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁶⁹ Srov. důvodovou zprávu k ustanovení § 20 přestupkového zákona.

přestupkového zákona, případně ke splnění požadavku na speciální vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele dle ustanovení § 20 odst. 3 přestupkového zákona (srov. podkapitulu 4.1. výše), ještě před samotným vznikem právnické osoby, nebo tehdy, pokud soud po vzniku právnické osoby rozhodl o neplatnosti takové právnické osoby.¹⁷⁰

V průběhu práce jsem se několikrát zmínil o tom, že právní povaha právnické osoby se liší od právní povahy podnikající fyzické osoby (srov. např. podkapitulu 2.4. výše). V důsledku tohoto rozdílu považuji za důležité na závěr této podkapitoly vymezit podmínky deliktní způsobilosti právnické osoby, které jsou v porovnání s odpovědností podnikající fyzické osoby dosti specifické.

Deliktní způsobilost právnické osoby se, stejně jako její svéprávnost (tj. způsobilost k právním jednáním podle § 15 odst. 2 občanského zákoníku), vzhledem k její fiktivní povaze, neváže na dosažení určitého věku a stav přičetnosti, popř. získání podnikatelského oprávnění (jako je tomu u podnikající fyzické osoby), nýbrž na rozsah a trvání právní osobnosti právnické osoby. Právní osobností se rozumí způsobilost osoby mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, jak stanoví ustanovení § 15 občanského zákoníku. Podle ustanovení § 118 občanského zákoníku disponuje právnická osoba právní osobností od svého vzniku až do svého zániku (na rozdíl od podnikající fyzické osoby, která má právní osobnost od narození do smrti podle ustanovení § 23 občanského zákoníku). Proces vzniku právnické osoby se liší podle toho, zda se jedná o právnickou osobu soukromého, nebo veřejného práva. Právnická osoba soukromého práva vzniká ve dvou fázích – nejprve musí dojít k jejímu ustavení na základě zakladatelského právního jednání (např. společenské smlouvy) v souladu s ustanovením § 122 občanského zákoníku, ve druhé fázi pak dochází k samotnému vzniku právnické osoby v okamžiku jejího zápisu do veřejného rejstříku (např. obchodního rejstříku) podle ustanovení § 126 odst. 1 občanského zákoníku. Naproti tomu právnická osoba veřejného práva vzniká v rámci jediné fáze, kterou je typicky okamžik nabytí účinnosti zákona, jímž je právnická osoba zřizována, jak stanoví ustanovení § 126 odst. 2 občanského zákoníku, nejedná se však o jedinou možnost vzniku právnické osoby veřejného práva [např. slučování a oddělování obcí podle zákona č. 128/2000, o obcích (obecní zřízení)]. V souvislosti s rozsahem právní osobnosti právnické osoby považuji za podstatné také ustanovení § 20 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku, jež stanoví, že *„právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva*

¹⁷⁰ Podle důvodové zprávy zákonodárce zavedl toto pravidlo z důvodu právní jistoty. Podle ustanovení § 129 odst. 1 občanského zákoníku: *„Soud prohlásí právnickou osobu po jejím vzniku za neplatnou i bez návrhu, pokud a) zakladatelské právní jednání chybí, b) zakladatelské právní jednání nemá náležitost nezbytnou pro právní existenci právnické osoby, c) právní jednání zakladatelů odporuje § 145, nebo d) právnickou osobu založilo méně osob, než je k tomu podle zákona třeba.“*

a povinnosti, které se slučují s její právní povahou“.¹⁷¹ Předtím, než právnická osoba zanikne, musí dojít k jejímu zrušení¹⁷² a k procesu likvidace¹⁷³ právnické osoby. Skutečnost, že je právnická osoba v likvidaci, nemá na trvání její deliktní způsobilosti v zásadě žádný vliv. Pokud se jedná o osobu zapisovanou do veřejného rejstříku, zaniká okamžikem výmazu z takového rejstříku, jinak právnická osoba zaniká zpravidla skončením procesu likvidace. Některé právnické osoby mohou zaniknout také přímo ze zákona či jiným způsobem na základě zákona.¹⁷⁴ Například společnost s ručením omezeným se dvěma společníky tak musí být nejprve ustavena společenskou smlouvou, načež dojde k jejímu zápisu do obchodního rejstříku. Od okamžiku tohoto zápisu tato společnost disponuje deliktní způsobilostí, a to až do doby, než dojde k výmazu dané společnosti s ručením omezeným z obchodního rejstříku, který však může následovat až po jejím zrušení (např. na základě usnesení valné hromady společnosti) a po skončení následné likvidace společnosti.¹⁷⁵

¹⁷¹ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 83. ISBN 9788075025319.

¹⁷² Podle ustanovení § 168 občanského zákoníku: „*Právnická osoba se zrušuje právním jednáním, uplynutím doby, rozhodnutím orgánu veřejné moci nebo dosažením účelu, pro který byla ustavena, a z dalších důvodů stanovených zákonem. O dobrovolném zrušení právnické osoby rozhoduje její příslušný orgán.*“

¹⁷³ Likvidací se ve smyslu ustanovení § 187 odst. 1 občanského zákoníku rozumí postup, jehož účelem je „*vypořádat majetek zrušené právnické osoby (likvidační podstatu), vyrovnat dluhy věřitelům a naložit s čistým majetkovým zůstatkem, jenž vyplýne z likvidace (s likvidačním zůstatkem), podle zákona*“.

¹⁷⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 180. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁷⁵ Společnost s ručením omezeným je formou právnické osoby, která patří mezi kapitálové společnosti podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, a jež se na základě ustanovení § 42 písm. a) zákona č. 340/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, zapisuje do obchodního rejstříku. Společnost s ručením omezeným se zakládá (tj. ustavuje) společenskou smlouvou podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

5. Zproštění odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky jsem v předchozí kapitole označil za odpovědnost objektivní. V této souvislosti jsem se zmínil o jednom důležitém aspektu tohoto druhu odpovědnosti, a sice o možnosti zproštění odpovědnosti. Obsahem této kapitoly bude podrobný rozbor uvedeného institutu ve vztahu k odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

Zproštění odpovědnosti za přestupek představuje právní institut, jehož účelem je předcházet neúměrné tvrdosti zákona a díky němuž nelze odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek označit za absolutní. Takové pojetí by podle H. Práškové bylo nevhodné a neodpovídalo by smyslu a účelu správního trestání, neboť by bylo v rozporu s jeho preventivní funkcí. Podnikající fyzická osoba by byla trestána i v případech, v nichž by vůbec nemohla jakkoli ovlivnit vznik škodlivého následku.¹⁷⁶ Zákodárce v důvodové zprávě taktéž uvádí, že si je nevhodnosti užití absolutní odpovědnosti za přestupky vědom: *„Taková konstrukce však s sebou přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti - k tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94. Návrh kritizovanou absolutní odpovědnost překonává stanovením obecně formulovaného liberačního důvodu.“* Zproštění odpovědnosti nelze zaměňovat s okolnostmi vylučujícími protiprávnost,¹⁷⁷ případy excesů osob, jejichž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné (srov. podkapitulu 4.1. výše), či s důvody zániku odpovědnosti (srov. kapitolu 7. níže),¹⁷⁸ neboť v případě, že došlo ke splnění důvodu pro zproštění odpovědnosti, tato odpovědnost podnikající fyzické osobě z objektivních důvodů vůbec nevznikla, ačkoliv byly naplněny všechny znaky přestupku.

Úprava zproštění odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky (neboli liberace) se nachází v ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 21 přestupkového zákona. První odstavec tohoto ustanovení stanoví tzv. liberační důvod, tj. důvod, pro nějž může být podnikající fyzická osoba zproštěna odpovědnosti za přestupek: *„[Podnikající fyzická] osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“* Druhý odstavec pak zavádí určité mantinely pro možnost uplatnění

¹⁷⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 194. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁷⁷ Okolnosti vylučující protiprávnost (srov. ustanovení § 24 až 28 přestupkového zákona) jsou institutem, který v konkrétních případech zajišťuje, že určité jednání, které by jinak naplnilo znaky přestupku, nenaplní znak protiprávnosti, a tedy není přestupkem, neboť je v daném případě mnohdy společensky prospěšné, chtěné, užitečné, dovolené, tolerované či žádané proto, aby pomohlo předejít nějakému společensky škodlivějšímu následku, než který samo způsobí. Odpovědnost za přestupek za takových okolností od počátku nevzniká. Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 208. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁷⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 195. ISBN 978-80-7502-612-5.

liberačního důvodu, podmínky, jejichž naplnění má za následek situaci, v níž se pachatel nemůže domáhat liberace své odpovědnosti za přestupek: „*[Podnikající fyzická] osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti [podnikající fyzické] osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné [podnikající fyzické] osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.*“

Citovaný liberační důvod má obecný charakter v duchu názoru NSS,¹⁷⁹ podle něž je nutností liberační důvody stanovit obecně, protože není z povahy věci možné všechny důvody naplňující znaky liberace předem přesně vymezit. Dodává, že pachatel by měl mít možnost volby konkrétních opatření, která využije k efektivní prevenci a zabránění protiprávního stavu, resp. protiprávního jednání osob, jejichž jednání je mu přičitatelné.¹⁸⁰

Důvodová zpráva k dikci ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 21 odst. 1 přestupkového zákona uvádí, že podnikající fyzická osoba „*se tedy zproští odpovědnosti v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými sama zabezpečila splnění dotčené povinnosti. Jde však jen o opatření, která byla objektivně způsobilá provést (zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly ze strany zaměstnavatele vůči svým zaměstnancům, různá preventivní opatření, ochrana majetku, úrovně řízení apod.). Vynaložení veškerého úsilí je nutno posuzovat objektivně, a nikoli subjektivně, liberační důvod proto nebude dopadat na případy subjektivních hospodářských potíží, na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod.*“ P. Vetešník tuto myšlenku dále rozvádí tvrzením, že „*vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat*“, neznamená jakékoliv úsilí, které podnikající fyzická osoba vynaloží, ale musí se ve vztahu ke každému konkrétně posuzovanému případu podle něj jednat o maximální možné úsilí, přičemž opět odkazuje na objektivní charakter takového požadovaného úsilí. Tento výklad podpírá názorem Městského soudu v Praze,¹⁸¹ že zákon používá kritérium „*veškeré úsilí, které bylo možno požadovat*“, a nikoliv např. „*spravedlivě požadovat*“, „*požadovat s ohledem na poměry*“ apod.¹⁸² H. Prášková dodává, že takové zákonné formulace by nepochybně vedly k situaci, v níž by se podnikající fyzická osoba při snaze o svou liberaci dovolávala subjektivních

¹⁷⁹ Srov. rozsudek NSS, č. j. 4 As 123/2014-33, ze dne 19. září 2014.

¹⁸⁰ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 195. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁸¹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 11 A 107/2013-28, ze dne 26. května 2014.

¹⁸² Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188: P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-772-9.

skutečností, což nelze připustit. Pod vynaložením veškerého úsilí, které je možno po podnikající fyzické osobě jako pachateli přestupku požadovat, lze spatřovat přijetí různých opatření a provedení činností s preventivním účelem, které jsou dostatečné k zabránění porušování nebo neplnění právních povinností za běžných okolností. Mezi tato opatření a činnosti patří např. opatření k ochraně majetku, pravidelná školení, kontrola zaměstnanců, vypracování vhodných interních předpisů a kontrola jejich dodržování, stanovení interních pracovních postupů, zavedení a udržování řídicího a kontrolního systému, archivace písemností, zavedení interního auditu a mnoho dalších, v některých odvětvích jsou dokonce zákonem stanoveny určité minimální úrovně standardů takových preventivních opatření (např. v bankovníctví či pojišťovnictví).¹⁸³ Liberačním důvodem může být také přírodní katastrofa, kterou nemohla odpovědná osoba předvídat a ovlivnit.¹⁸⁴ Naopak přestupku se nelze zprostit pouhým odkazem na smluvní ujednání či na porušení povinnosti ze strany smluvního partnera, znaky liberačního důvodu nenaplnují ani skutečnosti v podobě ekonomických, obchodních či finančních problémů, nedostatku úředního povolení, pouhého formálního schválení etického kodexu, neznalosti zákona nebo subjektivního přesvědčení o legitimitě postupu či dobré víře podnikající fyzické osoby apod.¹⁸⁵

Naplnění liberačního důvodu, jak je rozebrán výše, musí správní orgán zkoumat podle okolností konkrétního případu. Důkazní břemeno při prokazování existence liberačního důvodu nese podnikající fyzická osoba, nikoliv správní orgán, který není nikterak povinen aktivně vyhledávat a zjišťovat skutečnosti naplňující znaky důvodů liberace, ani je dovozovat z poznatků nabytých v rámci úřední činnosti bez toho, že by podnikající fyzická osoba sama poskytla správnímu orgánu nějaké argumenty zakládající přítomnost liberačního důvodu. Jedná se tak o speciální úpravu vůči obecnému ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu,¹⁸⁶ které normuje vyšetřovací zásadu, jež ovládá přestupkové řízení i obecné správní řízení. Podnikající fyzická osoba smí svůj liberační důvod uplatnit v kterékoli fázi řízení, dokonce i v řízení odvolacím, neboť podnikající fyzická osoba může být připravena uplatnit a prokazovat důvod liberace už na začátku řízení, avšak někdy taková možnost pro ni vyvstane až v jeho průběhu. Není dána

¹⁸³ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 196. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁸⁴ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188: P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁸⁵ Podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 198 – 199. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁸⁶ „Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“

žádná specifická forma uplatnění liberačního důvodu jako např. výslovná žádost či návrh. V případě úspěšného uplatnění a prokázání liberačního důvodu dojde ke zproštění odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek a k zastavení řízení o přestupku v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, které zní: „*Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem.*“¹⁸⁷

Podnikající fyzická osoba musí vynaložit veškeré úsilí ještě před spácháním přestupku, aby bylo na místě uvažovat o možnosti liberace. Pokud podnikající fyzická osoba zajistí splnění právní povinnosti až poté, co došlo jejím porušením k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku (např. po provedené kontrole, při níž bylo porušení povinnosti zjištěno, nebo po zahájení řízení o přestupku), není tato skutečnost pro liberaci takové osoby podstatná, leč díky odstranění škodlivého následku lze hovořit alespoň o polehčující okolnosti podle ustanovení § 39 písm. c) přestupkového zákona.¹⁸⁸ Zároveň je na místě zmínit, že „vynaložením veškerého úsilí, které je možno požadovat“ se nerozumí pouhé formální naplnění preventivních a kontrolních opatření, např. přijetí dokumentu, jehož obsahem by sice byla opatření směřující k předcházení protiprávní činnosti, reálně by ovšem docházelo k obcházení takových opatření nebo by prostě jen nebyla plněna. Aby se jednalo o vynaložení veškerého možného objektivně požadovatelného úsilí, je nutné, aby dodržování předmětných opatření bylo kontrolováno a vynucováno, díky čemuž by docházelo k jejich faktickému naplňování.¹⁸⁹

Může však nastat také situace, kdy podnikající fyzická osoba sice prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, jež bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, přesto však nebude odpovědnosti za přestupek zproštěna. Takovou variantu připouští přestupkový zákon ve svém ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 21 odst. 2, které stanoví limity, za nichž se podnikající fyzická osoba přestupku zprostit nemůže. Ono ustanovení lze interpretovat tak, že i kdyby podnikající fyzická osoba prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, ale přitom by nevykonávala povinnou nebo potřebnou kontrolu nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je podnikající fyzické osobě přičitatelné, nebo neučinila nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku, odpovědnosti za přestupek se nemůže zprostit. Této otázce se věnoval také NSS, když v jednom ze svých rozsudků¹⁹⁰

¹⁸⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 196 – 197. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁸⁸ „*Jako k polehčující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu.*“

¹⁸⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 197 – 198. ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁹⁰ Srov. rozsudek NSS, č. j. 5 As 10/2015-27, ze dne 14. srpna 2015.

judikoval: „Nejvyšší správní soud konstatuje, že doložení splnění povinností tím, že byl řidič ze strany zaměstnavatele poučen a byl povinen dodržovat platné právní předpisy, nepostačuje ke zproštění odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel se nemůže zprostit své odpovědnosti odkazem na porušení povinnosti vlastními zaměstnanci, případně osobami, které při výkonu své činnosti používá. [...] Přípuštěním navrhovaných liberačních důvodů (zabezpečení povinného školení řidičů) by mohlo být liberační ustanovení aplikováno ve velkém množství případů, a ztratilo by tak povahu výjimky z obecného pravidla, což by znamenalo ohrožení veřejného zájmu.“¹⁹¹

Na tomto místě si dovoluji úvahu, zda lze aplikovat rozebírané limity liberace podle ustanovení § 23 odst. 1 ve spojení s § 21 odst. 2 přestupkového zákona i v případě vzniku přírodní katastrofy. Pokud by se jednalo o přírodní katastrofu, kterou nemohla podnikající fyzická osoba předvídat a ovlivnit (např. povodeň), uvedené ustanovení by v mých očích aplikováno být nemohlo, protože by vzhledem k nepředvídatelnosti takové přírodní katastrofy podnikatel mohl jen těžko vykonávat potřebnou kontrolu nad fyzickou osobou, jejíž jednání je mu přičitatelné, či učinit nezbytná opatření k odvrácení přestupku. Naopak, jednalo-li by se o přírodní katastrofu, kterou mohla podnikající fyzická osoba předvídat, a tedy i ovlivnit (např. lesní požár, kterému bylo možné předejít), domnívám se, že by bylo na místě uplatnit předmětné ustanovení, v důsledku čehož by podnikající fyzická osoba nebyla odpovědnosti za přestupek zproštěna, protože by bylo jisté v silách podnikatele kontrolovat fyzickou osobu, jejíž jednání je mu přičitatelné, v takové míře, aby nedošlo k jednání vedoucímu ke zvýšení pravděpodobnosti vzniku takové přírodní katastrofy, či učinit nezbytná opatření za stejným účelem k odvrácení přestupku.

Na závěr pokládám za relevantní poznamenat, že i navzdory objektivitě úpravy liberačního důvodu v přestupkovém zákoně by požadavky na vynaložení veškerého úsilí, které je možno požadovat, aby se podnikající fyzická osoba zprostila přestupku, neměly být bezbřehé, nepřiměřené a ekonomicky neúnosné, jak ostatně publikovala H. Prášková.¹⁹² Stejná autorka rovněž dodává (ač ve vztahu k odpovědnosti právnické osoby), že „v žádném případě pak nelze souhlasit s tvrzením, které někdy předkládá správní praxe, že právnická osoba nevynaložila veškeré úsilí, protože k přestupku došlo (s argumentem, že kdyby takové úsilí vynaložila,

¹⁹¹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁹² Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 200. ISBN 978-80-7502-612-5.

přestupek by nebyl spáchán).¹⁹³ Domnívám se, že tento výrok lze, s ohledem na vše, co jsem doposud ve své práci uvedl, aplikovat rovněž na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky (srov. zejména podkapitolu 4.3.).

Nad rámec obecného liberačního důvodu uvedeného v přestupkovém zákoně mohou některé speciální liberační důvody upravovat zvláštní zákony. Takový speciální liberační důvod obsahuje např. ustanovení § 125f odst. 6 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu): „*Provozovatel vozidla za přestupek podle odstavce 1 neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou.*“¹⁹⁴

Sluší se doplnit, že otázku naplnění liberačního důvodu lze zkoumat teprve tehdy, když je jisté, že došlo k protiprávnímu jednání fyzické osoby přičitatelnému podnikající fyzické osobě, přičemž nešlo o jednání excesivní, a zároveň lze určit konkrétní podnikající fyzickou osobu odpovědnou za přestupek. V některých případech může být obtížné odlišit od naplnění liberačního důvodu od excesu fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě (srov. podkapitolu 4.1.).¹⁹⁵

Lze uzavřít, že zákonodárce zavedením možnosti zproštění odpovědnosti podnikajících fyzických osob za přestupky určitě učinil krok vpřed, když tento institut napomáhá spravedlivějšímu a přiměřenějšímu postihování přestupků podnikajících fyzických osob, a naopak zajišťuje nepostihování těch společensky škodlivých jednání, která nemohla podnikající fyzická osoba i přes sebevětší snahu nikterak ovlivnit. Přesto se však domnívám, že stávající úprava institutu liberace stále ještě nabízí prostor k jeho tvarování, neboť pro praxi by bylo jistě přínosné, kdyby byl nastaven o něco určitěji a přesněji, aby mohl být uplatňován co nejspravedlivěji ve vztahu ke konkrétním podnikajícím fyzickým osobám. Takového stavu by mohlo být docíleno např. uvedením demonstrativního výčtu opatření a činností, které by mohly být pokládány za vynaložení veškerého úsilí, jež je možno po podnikající fyzické osobě vyžadovat, aby zabránila spáchání přestupku.

¹⁹³ Srov. tamtéž.

¹⁹⁴ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 177 – 188; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁹⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 195. ISBN 978-80-7502-612-5.

6. Přejednost odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky

S přijetím přestupkového zákona se na poli odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky udála, mimo jiné, jedna převratná změna – byla zavedena výslovná možnost přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek na jejího právního nástupce, který pokračuje v podnikatelské činnosti této osoby. Podstatu fungování tohoto institutu společně s důvody pro jeho vložení do textu zákona postupně představím v této kapitole.

Přejednost odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky upravuje ustanovení § 34 odst. 1 přestupkového zákona: *„Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek přechází v případě její smrti na osobu, která pokračuje v její podnikatelské činnosti.“* Druhý odstavec stejného ustanovení pak nastavuje pravidlo pro případ mnohosti právních nástupců pokračujících v činnosti podnikatele: *„Pokračuje-li v podnikatelské činnosti více osob, odpovídá za přestupek každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.“* Aplikace citovaného ustanovení nastane pouze v případě, že existuje osoba, která pokračuje v podnikatelské činnosti podnikající fyzické osoby po její smrti, v opačném případě by totiž došlo k zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek (podrobněji srov. kapitolu 7.).

Podmínky pokračování v provozování podnikatelské činnosti podnikající fyzické osoby, které tvoří nezbytný předpoklad přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, upravuje živnostenský zákon, a to konkrétně v ustanovení § 13. První odstavec obsahuje výčet osob, které za splnění podmínek podle dalších odstavců mohou pokračovat v provozování živnosti zesnulé podnikající fyzické osoby až do skončení řízení o projednání dědictví. Těmito osobami jsou: *„a) správce pozůstalosti, anebo vykonavatel závěti, náleží-li mu správa pozůstalosti, b) dědicové ze zákona, pokud není dědiců ze závěti, c) dědicové ze závěti a pozůstalý manžel nebo partner, i když není dědicem, je-li spoluvlastníkem majetku používaného k provozování živnosti, d) insolvenční správce ustanovený soudem podle zvláštního právního předpisu, nejdéle však do skončení insolvenčního řízení, a likvidační správce, e) pozůstalý manžel nebo partner splňující podmínku uvedenou v písmenu c), pokud v živnosti nepokračují dědicové, nebo f) svěřenský správce, pokud byl závod pořízením pro případ smrti vložen do svěřenského fondu.“* Na tomto místě si V. Petrmichl klade otázku, zda zákonodárce zamýšlel docílit přechodu odpovědnosti za přestupky na kteroukoli z vyjmenovaných osob, neboť v důvodové zprávě žádnou konkretizaci možných právních nástupců podnikající fyzické osoby, na něž může přejít její odpovědnost za přestupek, neuvádí.¹⁹⁶ P. Vetešník vcelku jistě podává, že z povahy věci by se o přechodu přestupkové odpovědnosti mělo hovořit jen v souvislosti

¹⁹⁶ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

s osobami, které mohou mít tendenci pokračovat v provozování podnikatelské činnosti trvale (vizte níže), tj. s osobami uvedenými pod citovanými písmeny b), c) a e). Odmítá, že by mohla odpovědnost za přestupky přejít na osoby vypořádávající pozůstalost.¹⁹⁷ Já osobně s tímto názorem souhlasím, protože teleologickým výkladem lze dovodit, že smyslem úpravy přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky by mělo být potrestat spáchání přestupku souvisejícího s provozováním podnikatelské činnosti, přičemž s takovým přestupkem nemá osoba vypořádávající pozůstalost nic společného, zatímco osoba, která provozování živnosti převezme a má v úmyslu v něm i nadále trvale pokračovat, už by důsledky jednání svého právního předchůdce nést měla, aby byl naplněn účel přestupkové odpovědnosti, resp. správního trestání obecně. V této souvislosti se rovněž přikláním k názoru V. Petrmichla, že by zákonodárce měl v souvislosti s diskutovaným přechodem odpovědnosti výslovně stanovit, u kterých osob pokračujících v živnosti zesnulé podnikající fyzické osoby tento institut připadá v úvahu.¹⁹⁸ Někdo by se snad mohl ptát, zda je takový postup vůči právnímu nástupci podnikající fyzické osoby spravedlivý, zejména v situaci, kdy tento nástupce o protiprávním jednání svého předchůdce nevěděl. Stejně jako přestupková odpovědnost podnikající fyzické osoby je i její přechod koncipován objektivně,¹⁹⁹ tudíž se dá považovat za spravedlivý, neboť je dodržena kontinuita jednotlivých pravidel právní úpravy ve vztahu k institutu právní odpovědnosti za přestupky, což dodává adresátům práva na právní jistotě.

Druhý odstavec ustanovení § 13 živnostenského zákona dále stanoví lhůtu v délce tří měsíců pro oznámení záměru pokračovat v provozování živnosti zesnulé podnikající fyzické osoby živnostenskému úřadu. Lhůta běží ode dne úmrtí podnikatele a platí pro správce pozůstalosti povolaného zemřelým podnikatelem, anebo vykonavatele závěti, náleží-li mu správa pozůstalosti, anebo osoby uvedené pod písmeny b), c) nebo e) v prvním odstavci předmětného ustanovení (vizte výše). V případě marného uplynutí uvedené lhůty dojde k zániku živnostenského oprávnění zesnulého podnikatele ke dni jeho smrti (a tím i k zániku odpovědnosti za přestupky, srov. kapitolu 7. níže), ledaže pokračuje v provozování živnosti správce pozůstalosti jmenovaný soudem, svěřenský, likvidační nebo insolvenční správce. Druhý odstavec zároveň pamatuje na možnost, že by potenciální právní nástupce podnikající fyzické osoby nemusel splňovat podmínky provozování živnosti podle ustanovení § 6 nebo 7 živnostenského zákona nebo že by u něj mohly existovat překážky provozování živnosti podle

¹⁹⁷ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 279 – 282; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

¹⁹⁸ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

¹⁹⁹ Srov. tamtéž.

ustanovení § 8 nebo 8a, případně že by právní nástupce nemusel mít v zákonem požadovaných případech pobyt na území České republiky. V takové situaci si právní nástupce podnikající fyzické osoby musí neprodleně ustanovit odpovědného zástupce, který bude uvedené podmínky splňovat. V každém případě by v případě výše uvedeného oznámení došlo současně k přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky na právního nástupce, který by ono oznámení učinil, a to v celém jejím rozsahu ve vztahu ke všem přestupkům spáchaným právním předchůdcem, bez ohledu na povědomí právního nástupce, jak jsem uvedl výše. Správní orgán by tak mohl (a ve smyslu zásady legality i měl) právního nástupce odpovědné podnikající fyzické osoby v souladu se zákonem stíhat.²⁰⁰

Jakmile osoba k tomu oprávněná (vizte výše) oznámí, že hodlá v provozování podnikatelské činnosti podnikající fyzické osoby pokračovat, nemůže toto oznámení vzít zpět. Podle třetího odstavce ustanovení § 13 živnostenského zákona ovšem může taková osoba živnostenskému úřadu dodatečně oznámit, že se rozhodla, v rozporu se svým předchozím oznámením, v provozování živnosti zesnulého podnikatele nepokračovat. V takovém případě této osobě zaniká oprávnění pokračovat v provozování živnosti a s ním i její odpovědnost za přestupky (její vlastní i právního předchůdce) ke dni doručení oznámení o nepokračování v provozování živnosti živnostenskému úřadu, a pokud v podnikatelské činnosti nepokračuje žádná další osoba, zaniká ke stejnému okamžiku i živnostenské oprávnění zemřelého podnikatele a s ním kompletně jeho odpovědnost za přestupky (srov. kapitolu 7. níže).

Odstavec čtvrtý ustanovení § 13 živnostenského zákona upravuje pravidla pokračování v provozování živnosti týkající se správce pozůstalosti jmenovaného soudem, svěřenského, insolvenčního nebo likvidačního správce. Vzhledem k tomu, co jsem ohledně možného přechodu odpovědnosti za přestupky na tyto osoby uvedl v pasáži komentující odstavce první předmětného ustanovení, nepovažuji za relevantní blíže vykládat obsah zmíněného čtvrtého odstavce, neboť se podle mého názoru přímo nedotýká přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

Za klíčové s ohledem na téma kapitoly naopak považuji ustanovení § 13 odst. 5 živnostenského zákona, které si zde dovolím citovat: *„Pokud živnostenské oprávnění zemřelého podnikatele nezaniklo podle odstavce 2 nebo 3 [vizte výše], může po skončení řízení o pozůstalosti pokračovat v provozování živnosti osoba uvedená v odstavci 1 písm. b), c) nebo e) [vizte výše], jestliže prokáže, že nabyla majetkového práva vztahujícího se k provozování živnosti, a to i když neoznámila pokračování v provozování živnosti podle odstavce 2*

²⁰⁰ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

[vizte výše], nebo svěřenský správce, pokud byla majetková práva vztahující se k provozování živnosti pořízením pro případ smrti vložena do svěřenského fondu. Pokračování v provozování živnosti musí tato osoba do 3 měsíců od skončení řízení o pozůstalosti oznámit živnostenskému úřadu a současně ohlásit živnost nebo podat žádost o koncesi podle tohoto zákona, jinak jí právo pokračovat v provozování živnosti zanikne marným uplynutím této lhůty. Právo pokračovat v provozování živnosti zanikne osobě, která oznámila pokračování v provozování živnosti podle věty druhé, nejpozději dnem vzniku vlastního živnostenského oprávnění nebo u ohlašovacích živností rozhodnutím živnostenského úřadu podle § 47 odst. 5 nebo 6 [živnostenského zákona] a u koncesovaných živností zastavením řízení nebo zamítnutím žádosti o koncesi. Živnostenské oprávnění zemřelého podnikatele zaniká marným uplynutím tříměsíční lhůty uvedené ve větě druhé nebo dnem zániku práva pokračovat v provozování živnosti poslední z pokračujících osob.“ Citované ustanovení lze pro účely této práce interpretovat tak, že odpovědnost zesnulé podnikající fyzické osoby za přestupky může, kromě dosud uvedeného, přejít trvale také na dědice podnikatele ze zákona, pokud není dědiců ze závěti; dědice ze závěti a pozůstalého manžela nebo partnera, i když není dědicem, je-li spoluvlastníkem majetku používaného k provozování živnosti; nebo pouze na pozůstalého manžela nebo partnera splňujícího výše uvedenou podmínku, pokud v živnosti nepokračují dědicové. Případně může odpovědnost za přestupky zemřelého podnikatele přejít také na svěřenského správce, pokud byla majetková práva vztahující se k provozování živnosti pořízením pro případ smrti vložena do svěřenského fondu. Takový přechod však může nastat pouze při splnění podmínek pro pokračování v provozování živnosti tak, jak je uvádí výše citovaný pátý odstavec ustanovení § 13 živnostenského zákona. Odpovědnost právního nástupce, který se rozhodl pokračovat v podnikatelské činnosti po zesnulém podnikateli, za přestupky tohoto podnikatele zaniká nejpozději dnem, kdy mu vznikne vlastní živnostenské oprávnění, případně u ohlašovaných živností přijetím rozhodnutí živnostenského úřadu o tom, že osobě živnost nevznikla, a u koncesovaných živností zastavením řízení nebo zamítnutím žádosti o koncesi. Odpovědnost zesnulé podnikající fyzické osoby za přestupky v kontextu citovaného ustanovení zaniká okamžikem zániku jeho živnostenského oprávnění na základě uplynutí lhůty uvedené v onom ustanovení nebo dnem zániku práva pokračovat v provozování živnosti poslední z pokračujících osob (tj. jeho právních nástupců).

V úvodu této kapitoly jsem citoval ustanovení § 34 odst. 2 přestupkového zákona, podle něž v případě mnohosti právních nástupců zemřelého podnikatele odpovídá za přestupek tohoto podnikatele každý právní nástupce tak, jako by přestupek spáchal sám. V důsledku tohoto pravidla je nezbytné veškerý dosavadní výklad v rámci této kapitoly aplikovat právě

i na případy, kdy bude v provozování podnikatelské činnosti zesnulé podnikající fyzické osoby pokračovat více osob. K tomuto P. Vetešník uvádí: „*Pro přechod odpovědnosti není dále rozhodné, zda právní nástupce věděl nebo mohl vědět o přestupkovém jednání svého předchůdce nebo zda bylo zahájeno řízení o přestupku. Pro samotný přechod odpovědnosti tak není podstatné, v jakém rozsahu přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku na jednotlivé osoby pokračující v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby.*“ Dodává, že na tyto skutečnosti je potřeba brát ohled až při určení druhu správního trestu a jeho výměry.²⁰¹

Přechod odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky nastává ze zákona, bez nutnosti provedení jakéhokoli úkonu, ať už ze strany podnikatele právního nástupce, nebo správního orgánu. Vzhledem ke všemu výše uvedenému však k přechodu odpovědnosti za přestupky de facto dojde až okamžikem, kterým naváže právní nástupce podnikající fyzické osoby na provozování podnikatelské činnosti této zesnulé podnikající fyzické osoby.²⁰²

V souvislosti s přechodem odpovědnosti za přestupky se hodí opětovně zmínit případ, kdy podnikající fyzická osoba přestane být podnikatelem, aniž by zemřela. V takové situaci její podnikatelské oprávnění zaniká, avšak její odpovědnost za přestupek související s jejím dosavadním postavením podnikatele stále trvá a nepřechází na nikoho jiného, stále ji nese tatáž osoba.²⁰³ Podrobněji k této problematice odkazují na příslušnou pasáž podkapitoly 4.1. výše.

Přechod odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky s sebou přináší i mnohé procesní důsledky. V řízení o přestupku vedeném proti právnímu nástupci podnikající fyzické osoby například v zásadě není možné provést tzv. adhezní řízení o soukromoprávním nároku poškozené osoby, neboť přechod veřejnoprávní odpovědnosti není ve vztahu závislosti s přechodem soukromoprávního nároku (např. nárok na náhradu škody, nárok na vrácení bezdůvodného obohacení), právní nástupce v oblasti odpovědnosti za přestupky tak nemusí být zároveň nutně právním nástupcem osoby v soukromoprávní rovině.²⁰⁴

Otázky dále vyvolává skutečnost, že k přechodu přestupkové odpovědnosti může dojít jak před zahájením řízení o přestupku, tak v jeho průběhu, dokonce i v průběhu řízení odvolacího. Zákonodárce se nijak nevěnoval nastavení určitých a srozumitelných procedurálních pravidel právního nástupnictví v případě odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky,

²⁰¹ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 279 – 282; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

²⁰² Srov. tamtéž.

²⁰³ Srov. tamtéž.

²⁰⁴ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

nelze tedy s jistotou říci, zda úmrtí podnikatele má pro řízení stejné účinky jako úmrtí „běžné“ fyzické osoby, nebo nikoliv, tj. zda by v takovém případě mělo dojít k zastavení řízení o přestupku podle ustanovení § 86 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona.²⁰⁵ V. Petrmichl se domnívá, že ano, ostatně i zánik právnické osoby má za následek zastavení řízení o přestupku (podle totožného ustanovení), proto podle mého názoru není důvod se domnívat, že by se přestupkové řízení vůči podnikající fyzické osobě jako pachateli přestupku mělo v případě její smrti vyvíjet odlišně.²⁰⁶ Při opačné úvaze by podle V. Petrmichla „v souvislosti s procesním nástupnictvím vznikala řada otázek, především jaké by bylo postavení nového obviněného s ohledem na průběh řízení, zda je daná osoba povinna přijmout stav, v jakém se řízení nachází (řízení může být ve fázi bezprostředně před vydáním rozhodnutí), či zda bude nutno v podstatě provést nové přestupkové řízení“.²⁰⁷ Pro všechny uvedené důvody lze dovozovat, že zákonodárce neměl v úmyslu umožnit plynulé procesní nástupnictví při přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby na jejího pokračovatele v podnikání, neboť takový konstrukt by vyvolával více otázek než odpovědí. Ve výsledku by tak nic nemělo bránit zahájení nového řízení o témže přestupku proti právnímu nástupci podnikatele (v této souvislosti V. Petrmichl argumentuje ustanovením § 77 odst. 2 přestupkového zákona²⁰⁸ a contrario). Naopak řízení o přestupku proti právnímu nástupci zesnulého podnikatele by nebylo možné, pokud by řízení o přestupku proti zesnulému podnikateli bylo ukončeno některým ze způsobů, které uvádí právě ustanovení § 77 odst. 2 přestupkového zákona (např. rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno atd.). Taková rozhodnutí představují překážku ne bis in idem. V. Petrmichl tuto skutečnost odůvodňuje následovně: „Byť překážka ne bis in idem zapovídá postih téhož pachatele, koncepce přechodu odpovědnosti staví právního nástupce do totožného postavení, v němž se nacházel

²⁰⁵ „Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže obviněný zemřel nebo zanikl.“

²⁰⁶ Ke stejnému závěru se kloní také L. Jemelka, když tvrdí: „Zákon o přestupcích sice umožňuje, aby odpovědnost podnikající fyzické osoby či právnické osoby za přestupek přešla na jinou osobu (pokud pokračuje v její podnikatelské činnosti), řízení o přestupku s obviněným, který zemřel či zanikl, by však muselo být i v případě tohoto přechodu odpovědnosti zastaveno. Vychází přitom z předpokladu, že o odpovědnosti právního nástupce by se muselo vést samostatné řízení (ze zániku odpovědnosti zemřelého nebo zaniklého obviněného nelze dovozovat zánik odpovědnosti jeho právního nástupce).“ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 697 – 712; L. Jemelka; ISBN 978-80-7400-7729.

²⁰⁷ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

²⁰⁸ „Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto. Rozhodnutím podle věty první se rozumí rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.“

*zesnuvší podnikatel. Bylo by proto zásadně nepřípustné vůči právnímu nástupci (opětovně) provést přestupkové řízení, bylo-li by původní přestupkové řízení ukončeno některým ze způsobů předvídaných v § 77 odst. 2 přestupkového zákona.*²⁰⁹ V souvislosti s procesními aspekty a nedokonalostmi právní úpravy přechodu odpovědnosti podnikatele za přestupky by se dalo zmínit jistě mnohem víc specifických případů, já se však domnívám, že pro účely mé diplomové práce jsou výše uvedené problémy pro představu komplexnosti problematiky přechodu odpovědnosti za přestupky v případě smrti podnikatele více než dostačující.

Domnívám se, že přechod přestupkové odpovědnosti podnikatele není v praxi příliš častým jevem (na rozdíl od přechodu odpovědnosti právnické osoby), ačkoliv toto své tvrzení nemohu opřít o pevná data, která by jej potvrdovala. Argumentovat tak mohu pouze vlastní úvahou, že podnikající fyzická osoba podle mě mnohdy začíná podnikat sama, tj. bez zaměstnanců či jiných osob, které by za ni v souvislosti s jejím podnikáním jednaly, a to zejména za účelem dosažení nezávislosti na někom jiném (typicky zaměstnavateli), pokud jde o zisk příjmů pro uspokojení jejích životních potřeb, a to prostřednictvím vykonávání činnosti, která je jí osobně vlastní, avšak bez ambice využít pro takový účel složitější konstrukt v podobě právnické osoby, neboť podnikatelská činnost provozovaná podnikající fyzickou osobou je podle mého názoru často vázána na konkrétní osobu podnikatele, který tak zpravidla nemá potřebu vytvářet něco, co by mělo přetrvat i po jeho smrti. Nadto ani nevidím příliš velký důvod, proč by některá z osob k tomu oprávněných (vizte výše) měla mít touhu pokračovat v činnosti podnikatele (až na nemnohé výjimky), protože si myslím, že ve většině případů taková oprávněná osoba neovládá danou živnostenskou činnost dostatečně dobře na to, aby v ní mohla a měla zájem po smrti podnikatele pokračovat, případně ji taková činnost vůbec nezajímá, protože nedává smysl, aby v ní pokračovala.

Na závěr kapitoly lze shrnout, že institut přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky na její právní nástupce skýtá mnohá úskalí, jež jsou zákonem dosud neřešená, nebo řešená jen velmi málo. K dostatečně přesnému pochopení a správné aplikaci tohoto institutu rozhodně nepostačuje pouhé jedno ustanovení přestupkového zákona, ba ani celý přestupkový zákon. Je potřeba využít i relevantní úpravu obsaženou v živnostenském zákoně, přičemž ani tak nelze považovat tento už tak dost komplikovaný postup za jistý, co se spravedlivosti jeho výsledku vzhledem k postihu přestupku spáchaného podnikatelem týče.

²⁰⁹ Srov. PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

7. Zánik odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky

Ve své práci jsem se dosud věnoval odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky z hlediska jejího vývoje, pramenů, podmínek vzniku, specifík jejích základů, jejího vymezení v porovnání s přestupkovou odpovědností fyzické a právnické osoby, jejího zproštění a přechodu na právního nástupce. Zbývá tak zodpovědět poslední otázku, a sice, jak právní řád upravuje zánik odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, a právě o to se pokusím v této kapitole.

Odpovědnost za přestupek podnikající fyzické osoby může zaniknout jen ze stanovených důvodů. V obecné rovině jsou těmito důvody okolnosti, které se udály až po spáchání přestupku, avšak ještě předtím, než o něm bylo pravomocně rozhodnuto.²¹⁰ V případě, že některý z těchto důvodů nastane, zanikne odpovědnostní právní vztah a zároveň s ním i právo postihnout pachatele přestupku správním trestem a povinnost pachatele takový postih strpět.²¹¹

Přestupkový zákon upravuje důvody zániku odpovědnosti za přestupek (neboli zániku trestnosti) pouze obecně, tedy společně pro všechny typy pachatelů, a to prostřednictvím svých ustanovení § 29 až 32. Výčet jednotlivých důvodů obsahuje ustanovení § 29 přestupkového zákona: „*Odpovědnost za přestupek zaniká a) uplynutím promlčecí doby, b) smrtí fyzické osoby, c) zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce, nebo d) vyhlášením amnestie.*“ Ustanovení § 30 až 32 přestupkového zákona se pak zabývají pouze specifikací uplynutí promlčecí doby. Důvodem zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby z logiky věci nemůže být zánik právnické osoby, proto budou předmětem mého dalšího výkladu pouze zbylé tři z vyjmenovaných důvodů zániku odpovědnosti za přestupky.

Prvním (a nejkomplicovanějším) důvodem zániku odpovědnosti, kterému se budu věnovat, je uplynutí promlčecí doby. Přestupkový zákon používá tento termín, ačkoliv se fakticky jedná spíše o dobu prekluzivní, nikoliv promlčecí. Pro tento názor hovoří vícero argumentů. Předně uplynutím promlčecí doby ve smyslu přestupkového zákona zaniká nejen nárok na potrestání pachatele ze strany státu, tj. stát nemůže přestupek stíhat a uplatnit tak právo na potrestání pachatele, ale zaniká také kompletně právo státu, případně jiného subjektu, vyslovit vinu a udělit pachateli přestupku správní trest. Vedle toho prekluzivní charakter této promlčecí doby implikuje skutečnost, že správní orgány mají povinnost k promlčení odpovědnosti za přestupky přihlížet z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na uplatnění námítky promlčení

²¹⁰ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 99. ISBN 9788075025319.

²¹¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 224. ISBN 978-80-7502-612-5.

pachatelem přestupku.²¹² Ostatně i zákonodárce si je prekluzivního charakteru promlčecí doby podle přestupkového zákona vědom, jak plyne z důvodové zprávy: „*Pro upřesnění je nutno podotknout, že terminologicky se de facto jedná o prekluzivní, a nikoli promlčecí lhůtu. Přihlíží se k ní z úřední povinnosti (tedy nikoli na základě námitky účastníka řízení) a jejím uplynutím odpovědnost za přestupek zaniká. Nicméně v souladu s běžně užívanou terminologií v trestním právu hmotném, v němž se také hovoří o promlčení trestní odpovědnosti (§ 34 a násl. trestního zákoníku), se upřednostnilo zachování tohoto pojmosloví.*“ P. Vetešník proto pokládá za vhodnější označení pojem prekluzivní doba, a to z výše uvedených důvodů.²¹³ Já s ním v tomto ohledu souhlasím, protože kdyby přestupkový zákon obsahoval místo pojmu promlčecí doba označení prekluzivní doba, bylo by ze samotného textu zákona na první pohled zřejmé, jak onen institut funguje, aniž by mohlo dojít k nedorozumění v podobě jeho zaměnění za promlčecí dobu v pravém slova smyslu tak, jak ji právní teorie zná a užívá v jiných odvětvích.

Promlčecí doba jako důvod zániku odpovědnosti za přestupek má svoje opodstatnění. Z hmotněprávního hlediska uplynutí delší doby od spáchání přestupku snižuje jeho společenskou škodlivost, zájem na jeho stíhání klesá, protože zaniká potřeba prevence trestné činnosti, nelze již zcela naplnit účel správního trestu apod. Z pohledu procesněprávního se pak snižuje možnost provést řádné dokazování, neboť důkazní prostředky postupně ztrácí svou spolehlivost.²¹⁴

Nutno poznamenat, že zánikem odpovědnosti za přestupek pro uplynutí promlčecí doby nezaniká samotné protiprávní jednání, protože protiprávnost činu představuje širší pojem než jeho trestnost. Z toho důvodu lze i v případě zániku trestnosti vyvodit za protiprávní jednání jiné důsledky podle přestupkového zákona [např. uložit ochranné opatření podle ustanovení § 53 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona²¹⁵], případně také důsledky soukromoprávní (např. uplatnění nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení).²¹⁶

Délku promlčecí doby stanoví ustanovení § 30 přestupkového zákona v písm. a) na 1 rok, nebo v písm. b) na 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Délka promlčecí doby by měla obecně odpovídat závažnosti

²¹² Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 225. ISBN 978-80-7502-612-5.

²¹³ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 233 – 242; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

²¹⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 226. ISBN 978-80-7502-612-5; nebo srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 233 – 242; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

²¹⁵ „*Nebylo-li uloženo propadnutí věci uvedené v § 48 odst. 1, lze rozhodnout, že se taková věc zabírá, jestliže náleží pachateli, proti němuž nelze vést řízení o přestupku nebo jemuž za přestupek nelze uložit správní trest.*“

²¹⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 226 – 227. ISBN 978-80-7502-612-5.

přestupku, jakož i potenciální složitosti řízení o přestupku. Proto se zákonodárce rozhodl pro rozlišení mezi dvěma možnými délkami promlčecí doby (pro účely této práce je označím jako tzv. základní a prodlouženou) použít jako formální kritérium výši možné sazby pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit, a to právě na horní hranici odpovídající částce 100 000 Kč. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „*Vychází se z toho, že výše sazby pokuty má odrážet typovou závažnost protiprávního jednání označeného za přestupek. Je-li v zákoně stanovena horní hranice sazby pokuty alespoň 100 tisíc, pak se musí jednat o typově závažnější přestupek než například v případě pokuty, jejíž horní hranice je 10 tisíc, z čehož lze usuzovat, že se bude jednat o přestupek spíše bagatelní. Trestnost typově závažnějšího přestupku reprezentovaného vyšší sazbou pokuty by z důvodu ochrany společenských zájmů a preventivně-represivní funkce správního trestání měla zaniknout za delší dobu než v případě typově méně závažného přestupku reprezentovaného nižší sazbou pokuty. Horní hranice sazby pokuty ve výši alespoň 100 000 Kč byla zvolena právě proto, že již dnes jiné zákony stanoví podobně vysoké sazby pokut (a samozřejmě i vyšší), kterými postihují nejen právnické a podnikající fyzické osoby, ale též osoby fyzické za porušení specifických právních povinností na různých úsecích státní správy.*“ V souvislosti s určením, na které případy dopadá ta která délka promlčecí doby, může být problémem situace, kdy je horní hranice sazby pokuty za přestupek určena pohyblivě, tj. v závislosti na jiné veličině (např. na výši čistého ročního obrátu apod.). Právní obec se vcelku jednotně shodla na tom, že pokud není horní hranice sazby stanovena pevně na minimálně 100 000 Kč, zanikne trestnost přestupku po uplynutí základní, tedy jednoleté promlčecí doby, a to z mnoha důvodů, jež shrnuje H. Prášková následovně: dikce přestupkového zákona vylučuje určování promlčecí doby ad hoc podle pokuty hrozící v konkrétním případě; dále zákon považuje za základ jednoletou promlčecí dobu, tříletá by měla být uplatňována jen výjimečně a tyto výjimky je nutno vykládat restriktivně; nadto podle ní není možné, aby se promlčecí doba u jednoho přestupku lišila v závislosti na momentálních majetkových poměrech pachatele či na aktuálních okolnostech přestupku; rovněž považuje za nezbytné, aby panovala právní jistota ohledně promlčecí doby ještě před spácháním přestupku a před zahájením řízení o něm. Ve vztahu k délce promlčecí doby pak stejná autorka dodává, že na ni nemá vliv konkrétní výše skutečně uložené pokuty, ani případné upuštění od správního trestu.²¹⁷ Zvláštní zákony mohou délku promlčecí doby upravit odchýlně.²¹⁸

²¹⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 228 – 229. ISBN 978-80-7502-612-5.

²¹⁸ Např. 5 let podle ustanovení § 198 zákona č. 263/2016 Sb., atomového zákona.

Ve vztahu k promlčecí době musí zákonodárce stanovit také pravidla jejího běhu, která obsahuje ustanovení § 31 odst. 1 přestupkového zákona: „*Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.*“ Druhý odstavec stejného ustanovení upravuje pravidla pro případy pokračujícího, hromadného a trvajícího přestupku,²¹⁹ třetí odstavec pak stanoví, že pokud se pachatel dopustil více přestupků, běží pro každý z nich samostatná promlčecí doba.

Vzhledem k hmotněprávnímu charakteru promlčecí doby ji nelze prodloužit rozhodnutím či jiným úkonem správního orgánu. Zároveň na její počítání není možné uplatňovat pravidla používaná pro procesní lhůty²²⁰ (podle ustanovení § 40 správního řádu). S ohledem na absenci speciálních pravidel pro počítání času v přestupkovém zákoně se v případě běhu promlčecí doby užití pravidla obecná, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ČR.²²¹ Promlčecí doba se tedy počítá podle přirozeného běhu času, což mimo jiné znamená, že se neprodlužuje, případně-li její konec na sobotu, neděli či svátek. Protože přestupkový zákon pracuje s promlčecí dobou v řádu let, připadá její poslední den na den, jenž se svým pojmenováním a označením shoduje se dnem, na nějž připadá skutečnost, která určuje počátek běhu promlčecí doby, tj. se dnem spáchání přestupku (ukončením jednání nebo okamžikem, kdy nastal účinek²²²). Doba končí uplynutím příslušného dne.²²³ Pokud tedy např. podnikající fyzická osoba spáchá dne 15. července 2023 přestupek podle ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) zákona o některých přestupcích, když uvede na obchodní listině údaje, které jsou způsobilé vyvolat klamavý dojem, počne promlčecí doba pro zánik její trestnosti běžet dne 16. července 2023 a uplyne dne 15. července 2024, protože jde o jednoletou promlčecí dobu, neboť podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích se za uvedený přestupek ukládá pokuta do výše 50 000 Kč, nikoliv do 100 000 Kč (srov. výše).

²¹⁹ „*Promlčecí doba počíná běžet a) u pokračujícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, b) u hromadného přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu útoku, a c) u trvajícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.*“

²²⁰ Právo rozlišuje pojmy doba a lhůta. Doba značí časový úsek, s jehož uplynutím nastává určitý následek bez ohledu na vykonání nějakého práva v průběhu jeho plynutí. Naproti tomu lhůta označuje časový úsek, v němž musí být nějaké právo vykonáno, aby se zamezilo následku předpokládanému právem. Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 230. ISBN 978-80-7502-612-5.

²²¹ Srov. nálezu Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. prosince 1997.

²²² Účinkem se rozumí fakultativní znak skutkové podstaty přestupku, je jím hmotný předmět útoku – konkrétní věc, na kterou pachatel bezprostředně útočí (např. kulturní památka, občanský průkaz, odcizená věc). Srov. důvodovou zprávu.

²²³ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 230. ISBN 978-80-7502-612-5.

S plynutím promlčecí doby se pojí ještě dva důležité instituty – stavení a přerušení promlčecí doby. Stavení promlčecí doby znamená, že po dobu zákonem stanovené překážky promlčecí doba neběží a po jejím odpadnutí pokračuje ve svém běhu tam, kde se při vzniku překážky zastavila. Naproti tomu přerušení promlčecí doby představuje situaci, kdy promlčecí doba z důvodu zákonem stanovené překážky přestane běžet, ale po jejím odpadnutí nepokračuje tam, kde skončila, nýbrž začíná běžet promlčecí doba nová, přičemž dosud uplynutá část promlčecí lhůty nemá z hlediska trvání odpovědnosti za přestupky podnikající fyzické osoby žádný vliv.²²⁴

Okolnosti zakládající důvody pro stavení promlčecí doby taxativně upravuje ustanovení § 32 odst. 1 přestupkového zákona, podle něž se do promlčecí doby „nezapočítává doba, a) po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, b) po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení, c) po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní, a d) po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu.“²²⁵

Překážky, opět taxativně stanovené, způsobující přerušení běhu promlčecí doby jsou předmětem úpravy v ustanovení § 32 odst. 2 přestupkového zákona: „Promlčecí doba se přerušuje a) oznámením o zahájení řízení o přestupku, b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením, c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání; přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.“ Obecně se k přerušení promlčecí doby dá říci, že má své místo v přestupkovém zákoně z toho důvodu, aby měl správní orgán dostatek času k řádnému provedení řízení o přestupku, včetně řízení odvolacího, a k vydání rozhodnutí o přestupku. Zvláštní zákony²²⁶ mohou v některých případech stanovit pro přerušení běhu promlčecí doby i jiné důvody.²²⁷

V souvislosti s přerušením promlčecí doby by se leckdo mohl zamyslet, zda by nebylo možné každým nově přijatým rozhodnutím o přestupku jeho promlčení a tím i zánik trestnosti

²²⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 231, 234. ISBN 978-80-7502-612-5.

²²⁵ Podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 231 – 234. ISBN 978-80-7502-612-5.

²²⁶ Např. ustanovení § 23 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže: „Promlčecí doba se přerušuje a) oznámením o zahájení řízení o přestupku, b) vydáním sdělení výhrad, c) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, d) okamžikem předání věci Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu Úřadu.“

²²⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 234. ISBN 978-80-7502-612-5.

neustále oddalovat. Na tento problém pamatoval i zákonodárce, proto do přestupkového zákona vložil ustanovení § 32 odst. 3, které zakotvuje maximální promlčecí dobu (H. Prášková ji nazývá tzv. mezní promlčecí dobou²²⁸): „*Odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle odstavce 1.*“ Zákonodárce k tomuto ustanovení v důvodové zprávě uvádí: „*V zájmu efektivy řízení o přestupku (řízení o přestupku nelze v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení neustále prodlužovat každým přerušením promlčecí doby, resp. každým vydáním rozhodnutí – zejména v případě vrácení napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu, kdy proti novému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je možno podat další odvolání - § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu) je stanovena maximální objektivní promlčecí doba v délce 3 let nebo 5 let, jejímž uplynutím odpovědnost za přestupek definitivně zaniká.*“ Z uvedeného ustanovení vyplývá, že se tento limit promlčecí doby vztahuje pouze na případy přerušování jejího běhu, nikoliv na případy stavení promlčecí doby. To znamená, že uvedená tříletá, resp. pětiletá hranice promlčecí doby není konečná, nepřekonatelná, ale může být fakticky prodloužena o dobu, kdy bude běh promlčecí doby zastaven pro některý ze zákonných důvodů uvedených výše. Zbývá poznamenat, že užití ustanovení o stavení a přerušování promlčecí doby může být některými zákony vyloučeno (např. zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek).²²⁹

Dalším důvodem zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby je její smrt. Je tomu tak však pouze v případě, že žádná jiná osoba nepokračuje v její podnikatelské činnosti, v takové situaci by došlo k přechodu přestupkové odpovědnosti na právního nástupce zesnulé podnikající fyzické osoby (podrobněji srov. kapitolu 6.). Důvodová zpráva ke smrti jako důvodu zániku odpovědnosti za přestupky uvádí: „*Smrt fyzické osoby je právní skutečnost, se kterou právní řád spojuje zánik právní osobnosti (§ 23 občanského zákoníku), a proto je na ni navázán okamžik zániku odpovědnosti za přestupek. I v případě prohlášení člověka za mrtvého určí soud v rozhodnutí den, který platí za den smrti (§ 26 občanského zákoníku), proto se neuvádí prohlášení za mrtvého jako samostatný důvod zániku odpovědnosti za přestupek.*“ Ačkoliv nelze o odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky bez dalšího říci, že se jedná o odpovědnost individuální, tedy že osoba odpovídá pouze za své protiprávní jednání, nikoliv

²²⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 233. ISBN 978-80-7502-612-5.

²²⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 233 – 235. ISBN 978-80-7502-612-5.

za jednání někoho jiného, pročez není možné, aby její odpovědnost přešla na právního nástupce, jako je tomu v případě osoby fyzické nepodnikající,²³⁰ lze nade všechnu pochybnost smrt považovat za důvod zániku přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby, neboť podnikající fyzická osoba je ve své podstatě stále osobou fyzickou, skutečnou (srov. kapitolu 4., zejména pak podkapitolu 4.2.), která se od „běžné“ fyzické osoby odlišuje pouze charakterem činnosti, kterou vykonává. Proto pokud nemá podnikající fyzická osoba svého nástupce v podnikatelské činnosti, nepochybně s její smrtí dochází i k zániku její přestupkové odpovědnosti.²³¹ Stejného závěru se lze ostatně dobrat i pomocí analogie ve vztahu k právnícké osobě, kdy jejím zánikem bez právního nástupce, tj. de facto zánikem její podnikatelské činnosti, dochází k zániku její odpovědnosti za přestupky.

Posledním důvodem zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, který přestupkový zákon uvádí, je vyhlášení amnestie. Amnestií se obecně rozumí omilostnění neurčité skupiny osob podle obecného kritéria (např. prominutí trestů za trestné činy spáchané z nedbalosti, pokud za ně zákon stanoví trest odnětí svobody nejvýše tři roky, srov. rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii č. 56/1993 Sb.).²³² Amnestii se blíže věnuje ustanovení § 104 přestupkového zákona, které ve svém prvním odstavci stanoví, že amnestii ve věcech přestupků uděluje prezident republiky. Tím došlo ke změně oproti právní úpravě předcházející přijetí přestupkového zákona, podle níž tato pravomoc náležela vládě, což budilo v právních kruzích rozpaky, neboť takovou právní úpravu odborná veřejnost považovala za protiústavní.²³³ Druhý odstavec předmětného ustanovení upravuje tři možné formy amnestie: a) nařízení nezahajovat řízení o přestupku nebo zahájená řízení zastavit (tzv. abolice), b) odpuštění nebo zmírnění uloženého správního trestu nebo jeho zbytku (tzv. agraciace), a c) nařízení vyřazení přestupku z evidence přestupků (určitá podoba tzv. rehabilitace). Podle odstavce třetího výše uvedeného ustanovení nabývá amnestie účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a to formou rozhodnutí prezidenta republiky s kontrasignací²³⁴ předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.²³⁵

²³⁰ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 236. ISBN 978-80-7502-612-5.

²³¹ Srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, str. 103. ISBN 9788075025319; nebo srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 237. ISBN 978-80-7502-612-5.

²³² Srov. WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2018, str. 103. ISBN 978-80-7380-730-6.

²³³ Podle ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy má pravomoc udělovat amnestii prezident republiky.

²³⁴ Srov. ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy: „Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.“

²³⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 243 – 244. ISBN 978-80-7502-612-5.

Důvodová zpráva k vyhlášení amnestie poznamenává: „*Amnestie má sloužit ke korekci rozhodování o přestupcích, například v případech mimořádných událostí nebo v případech, kdy podle názoru prezidenta správní orgány nedostatečně zohlednily specifické okolnosti určité skupiny případů nebo postavení určité skupiny lidí. Amnestie by se tak měla uplatnit především za situace, kdy lze působení správního trestání považovat za přehnaně represivní. Amnestie ze své podstaty nemůže být individuální, tedy směřovat pouze vůči konkrétnímu subjektu.*“ Amnestie jako důvod zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby by tak měla nastat pouze výjimečně, zejména v těch případech, kdy podle prezidenta republiky dochází k přehnanému prosazování represivní funkce správního trestání správními orgány. Podle L. Jemelky by amnestie mohla být teoreticky uplatněna tam, kde dochází k závažnější změně právní úpravy a prezident by se rozhodl po určitou dobu některé nové přestupky tolerovat a řízení o nich vůbec nezahajovat.²³⁶

Vyhlášení amnestie s sebou přináší určité procesní důsledky. Podle ustanovení § 99 odst. 3 přestupkového zákona „*správní orgán novým rozhodnutím rozhodne o účasti pachatele na amnestii tak, že zruší uložený správní trest nebo jeho dosud nevykonanou část nebo uloží správní trest v jiné výměře anebo nařídí vyřazení přestupku z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů*“. Pokud má amnestie formu abolicie (vizte výše), představuje tato skutečnost důvod pro odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. f)²³⁷ přestupkového zákona nebo pro zastavení řízení podle ustanovení § 86 odst. 1 písm. h)²³⁸ přestupkového zákona.²³⁹

K zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, ať už k němu došlo z jakéhokoliv z uvedených důvodů, přihlížejí správní orgány i správní soudy z úřední povinnosti. Pokud by tuto svou povinnost správní orgán nesplnil, došlo by z jeho strany k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což by vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak správní orgán nemůže v rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek samostatně vyslovit, že se obviněný přestupku dopustil a neukládá se mu sankce.²⁴⁰

²³⁶ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 854 – 856; L. Jemelka; ISBN 978-80-7400-7729.

²³⁷ „*Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže odpovědnost za přestupek zanikla.*“

²³⁸ „*Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže odpovědnost za přestupek zanikla.*“

²³⁹ Ostatně stejné procesní důsledky má zánik odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky i v případě jiných důvodů zániku. Srov. PRAŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 224, 244. ISBN 978-80-7502-612-5.

²⁴⁰ Srov. PRAŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 224. ISBN 978-80-7502-612-5.

Přestupkový zákon upravuje samostatně také zánik odpovědnosti za pokus přestupku, a to ve svém ustanovení § 6 odst. 4: „*Odpovědnost za pokus přestupku zanikne, jestliže pachatel od dokonání přestupku dobrovolně upustil a odstranil nebezpečí, které jeho jednáním vzniklo zájmu chráněnému zákonem; tím není dotčena odpovědnost pachatele za jiný dokonaný přestupek, který již jednáním uvedeným v odstavci 1 nebo 2 spáchal.*“ Tato dikce nápadně připomíná důvod zániku odpovědnosti za některé trestné činy označovaný jako účinná lítost, upravený v ustanovení § 33 trestního zákoníku. Přestupkový zákon v souvislosti se zánikem odpovědnosti za přestupky institut účinné lítosti v obecné rovině nezavedl, avšak skutečnosti tvořící podstatu účinné lítosti podle trestního zákoníku mohou v přestupkovém řízení figurovat jako polehčující okolnosti ve smyslu ustanovení § 39 písm. c) nebo d) přestupkového zákona,²⁴¹ popř. jako důvody pro upuštění od uložení správního trestu podle ustanovení § 43 odst. 2 přestupkového zákona.²⁴² Podmínky podobné účinné lítosti však mohou ve vztahu k zániku odpovědnosti za přestupky stanovit zvláštní zákony.²⁴³

P. Vetešník ve svém komentáři²⁴⁴ zmiňuje, že další důvody zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky mohou být nad rámec přestupkového zákona stanoveny také zvláštními zákony.²⁴⁵

Lze shrnout, že odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky může zaniknout ze tří důvodů, které zavedl přestupkový zákon, a případně také z dalších, které stanoví zvláštní zákony ve vztahu ke speciálním skutkovým podstatám přestupků upraveným v takových zákonech. Za nejčastější důvod zániku odpovědnosti lze v mých očích považovat uplynutí promlčecí doby, neboť v mnoha případech nemusí být spáchání přestupku vůbec zjištěno, natož aby o nich bylo zahájeno řízení, ba dokonce rozhodnuto. Smrt podnikající fyzické osoby pravděpodobně bude určitě také častým důvodem zániku odpovědnosti za přestupek, ačkoliv může v případě jedné podnikající fyzické osobě nastat pouze jednou, navíc čestnost tohoto

²⁴¹ „*Jako k polehčující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel c) napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu, d) oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal.*“

²⁴² „*Od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.*“

²⁴³ Srov. např. zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon; podrobněji srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, str. 224 – 225. ISBN 978-80-7502-612-5.

²⁴⁴ Srov. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, str. 233 – 242; P. Vetešník; ISBN 978-80-7400-7729.

²⁴⁵ Srov. např. ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 242/2016 Sb., celního zákona: „*Odpovědnost za přestupek také zaniká, jestliže jde o přestupek podle § 47 odst. 3 písm. b) a pachatel oznámil správci cla nesprávnost v jím podaném prohlášení nebo oznámení podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a poskytl veškerou součinnost k opravě tohoto prohlášení nebo oznámení; to neplatí v případě, že nesprávnost měla vliv na výši stanoveného cla a nebyla oznámena správci cla do 60 dnů po právní moci rozhodnutí, kterým je ukončeno celní řízení.*“

důvodu zřejmě ovlivnilo zavedení institutu přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, byť podle mě nikterak významně. Nakonec jsem již zmínil, že vyhlášení amnestie prezidentem republiky je akt velmi výjimečný, ve vztahu k přestupkům o to víc, proto ji nelze považovat za frekventovaný důvod zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

8. Závěr

Předmětem mé práce byl rozbor základů odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky. V rámci jejího vypracování jsem se zpočátku poměrně rozsáhle zabýval vymezením základních pojmů, a to za účelem řádného uvedení do problematiky, aby adresát textu v průběhu jeho čtení dostatečně porozuměl všem probíraným právním institutům, aniž by musel při studiu textu využít jiné zdroje. Následně jsem se věnoval představení vývoje přestupkové odpovědnosti v českém právním řádu obecně se snahou zaměřit se na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky tam, kde jsem to považoval za možné a vhodné současně. Poté jsem stručně představil prameny právní úpravy odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, abych se poté konečně dostal k jádru mé kvalifikační práce, a sice k základům odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky. Tento institut jsem nejprve vymezil samostatně prostřednictvím podrobného rozboru nepříliš četných ustanovení přestupkového zákona, která upravují specifika odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, přičemž jsem pro úplnost svého výkladu využil také související úpravu obsaženou v dalších zákonech. Další fází bylo porovnání odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky nejprve s odpovědností (nepodnikající) fyzické osoby za přestupky, načež jsem totéž provedl ve vztahu k přestupkové odpovědnosti právnické osoby. Na dosud uvedené jsem navázal samostatným pojednáním o pojmu zproštění odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, abych poté v posledních dvou kapitolách rozebral „konec života“ přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby, nejprve s pokračováním, tedy v podobě přechodu přestupkové odpovědnosti na pokračovatele v činnosti zesnuvší podnikající fyzické osoby, a nakonec bez pokračování, tedy v podobě zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky představuje v zásadě sofistikovanou problematiku, a to z vícero důvodů. V první řadě vytváří komplikace samotná povaha podnikající fyzické osoby jakožto pachatele přestupku, která se v mnoha ohledech ztotožňuje s povahou fyzické osoby, avšak v totožné míře by se to samé dalo říci o jejím vztahu k osobě právnické. S fyzickou osobou ji silně pojí její charakter skutečně existující osoby, nikoliv právní konstrukcí fiktivně vytvořené entity, zatímco s právnickou osobou sdílí důležitý znak ve formě charakteru činnosti, od jejíhož výkonu se její přestupková odpovědnost odvíjí. Kvůli této skutečnosti se právní řád už dlouhá léta, de facto už od pádu komunistického režimu, snaží se specifiky podnikající fyzické osoby vypořádat a nalézt co nejideálnější konstrukt její odpovědnosti za přestupky.

A právě stále ještě neukončený vývoj pojetí přestupkové odpovědnosti podnikatele v rámci právního řádu České republiky ztělesňuje další důvod složitosti tohoto tématu.

Přestupkový zákon sice obsahuje ustanovení věnující se čistě podnikající fyzické osobě jako pachateli přestupku, avšak k dokonalosti mu stále ještě dost chybí, ať už jde o podrobnější úpravu institutu přechodu odpovědnosti za přestupky (např. v podobě výčtu osob, které mohou v podnikatelské činnosti podnikatele pokračovat), nebo o modernější pojednání o důvodech zániku odpovědnosti za přestupky (zejména co se týče přesnější terminologie, výslovné úpravy počítání času u promlčecí doby nebo detailnější úpravy smrti jako důvodu zániku odpovědnosti za přestupky ve vztahu k podnikající fyzické osobě).

Přestupkový zákon v porovnání s dřívější právní úpravou vnesl do právního řádu jisto jistě mnohem přiléhavější, přehlednější, systematictější a srozumitelnější úpravu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, avšak v mých očích by práce na modernizaci stanovení bližších pravidel ohledně fungování tohoto institutu stále ještě neměly být považovány za ukončené a měly by pokračovat, aby bylo docíleno co nejspravedlivějšího postihování protiprávního jednání podnikajících fyzických osob na poli veřejného práva v případech, kdy nebude takové jednání dosahovat společenské škodlivosti na trestněprávní úrovni.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, 308 stran; 21 cm. ISBN 9788075025319.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, 574 stran. ISBN 978-80-7502-612-5.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, 448 stran. ISBN 978-80-7502-221-9.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, 420 stran; 23 cm. ISBN 978-80-7400-456-8.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019, xxxii, 536 stran; 23 cm. ISBN 978-80-7400-727-9.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, xxii, 1028 stran. ISBN 978-80-7400-7729.

PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2022, J. Bodečková, M. Muzikář; ISBN 978-80-7400-747-7.

ČERNÁ, Stanislava, Ivana ŠTENGLOVÁ, Irena PELIKÁNOVÁ a Jan DĚDIČ. Obchodní právo: podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 735 stran; 22 cm. ISBN 978-80-7552-333-4.

HENDRYCH, Dušan a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 stran. ISBN 978-80-7400-059-1.

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, 335 stran. ISBN 978-80-7380-652-1.

WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2018, str. 103. ISBN 978-80-7380-730-6.

Seznam použitých internetových zdrojů

PETRMICHL, Václav. K PŘESTUPKOVÉ ODPOVĚDNOSTI PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 17, str. 584.

Seznam použitých právních předpisů

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění navazujících protokolů, publikovaná pod č. 209/1992 Sb.;

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky;

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky;

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich;

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích;

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník;

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích;
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník;
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní;
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání;
Zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích;
Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní;
Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích;
Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění;
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů;
Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích;
Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti;
Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech;
Zákon č. 340/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů;
Zákon č. 263/2016 Sb., atomového zákona;
Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon;
Zákon ČNR č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon);

Seznam použité judikatury

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 4/2013-26, ze dne 29. srpna 2014;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 24/2013-28, ze dne 6. června 2013;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 63/2015-29, ze dne 9. dubna 2015;
Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. I. ÚS 1521/14, ze dne 28. července 2014;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 131/2016-25, ze dne 25. ledna 2017;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 24/2015-18, ze dne 27. března 2015;
Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 6 Ca 307/2009-42, ze dne 30. října 2013;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ads 67/2010-111, ze dne 23. března 2011;
Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5 A 8/2010-30, ze dne 13. března 2013;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Afs 18/2012-34, ze dne 28. února 2013;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 131/2016-25, ze dne 25. ledna 2017;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 28/2006-65, ze dne 22. března 2007;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 162/2014-70, ze dne 30. září 2014;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 As 3/2003-38, ze dne 27. ledna 2004;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 112/2010-52, ze dne 9. února 2011;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 A 30/2002-98, ze dne 25. května 2004;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 40/2007-53, ze dne 21. prosince 2007;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 28/2006-65, ze dne 22. března 2007;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 123/2014-33, ze dne 19. září 2014;
Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 11 A 107/2013-28, ze dne 26. května 2014;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 10/2015-27, ze dne 14. srpna 2015;
Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. prosince 1997;

Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich;
Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu, sp. zn. Tpjn 301/2012, ze dne 30. ledna 2013, uveřejněné pod č. 26/2013 Sb. rozh. tr.;

Název práce

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupky

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce má za cíl představit adresátovi jejího textu institut odpovědnosti podnikající fyzické za přestupky, který byl do českého právního řádu jako samostatný odpovědnostní režim zaveden teprve přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ačkoliv podnikající fyzická osoba pochopitelně mohla být pachatelem přestupku už dříve, teprve zmíněným přijetím uvedeného zákona byla její přestupková odpovědnost kompletně oddělena od odpovědnosti právnické osoby za přestupky. Autor práce se proto rozhodl o režimu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky pojednat tak, aby měl adresát textu možnost poznat všechny důležité aspekty fungování odpovědnostního režimu podnikající fyzické osoby.

Struktura práce se skládá z osmi kapitol včetně závěru. V první kapitole autor definoval základní instituty tvořící samotný pojem odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky. Následně autor vylíčil vývoj odpovědnosti za přestupky s důrazem na historické milníky vývoje přestupkové odpovědnosti podnikající fyzické osoby. Třetí kapitolu tvoří stručné představení pramenů práva důležitých pro rozebíraný institut. Těžištěm práce je bezpochyby kapitola čtvrtá, v níž se autor detailně věnuje základům odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky, jakož i odlišnostem oproti odpovědnostním režimům fyzické a právnické osoby v totožné právní oblasti. V kapitole páté, šesté a sedmé pak autor dokončuje svůj rozsáhlý výklad vymezením institutů zproštění, přechodu a zániku odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

V závěru autor předmětnou problematiku shrnuje, hodnotí pozitiva a negativa současné právní úpravy a s uvedením příkladů se vyjadřuje k možným variantám, jak docílit vyšší právní jistoty pro adresáty práva v oblasti odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupky.

Klíčová slova

přestupek, odpovědnost, podnikající fyzická osoba

Název práce v anglickém jazyce

Liability of an entrepreneurial natural persons for administrative delicts

Abstract

The presented diploma thesis aims to introduce the addressee of the text to the institute of liability of entrepreneurial natural persons for administrative delicts, which was introduced into the Czech legal system as a separate liability regime only with the adoption of Act No. 250/2016 Coll., on Liability for Administrative Delicts and Proceedings. Although an entrepreneurial natural person could, of course, have been the perpetrator of an administrative delict before, it was only with the adoption of the Act that its liability for administrative delicts was completely separated from the liability of a legal person for administrative delict. Therefore, the author of the thesis decided to discuss the regime of liability of an entrepreneurial natural person for administrative delicts in such a way that the addressee of the text would be able to get to know all important aspects of the functioning of the liability regime of an entrepreneurial natural person.

The structure of the thesis consists of eight chapters including the conclusion. In the first chapter, the author defined the basic institutes constituting the very concept of liability of an entrepreneurial natural person for administrative delicts. Subsequently, the author portrayed the development of the liability for administrative delicts with an emphasis on the historical milestones of the development of the liability for administrative delicts of the entrepreneurial natural person where the situation required it. The third chapter consists of a brief introduction to the sources of law relevant to the discussed institute. The core of the work is undoubtedly chapter four, in which the author deals in detail with the basics of liability of an entrepreneurial natural person for administrative delicts, as well as the differences from the liability regimes of natural and legal persons in the identical legal area. In chapters five, six and seven, the author then completes his extensive interpretation by defining the institutes of exemption, transfer and termination of the liability of an entrepreneurial natural person for administrative delicts.

In the conclusion, the author summarizes the issue, evaluates the positives and negatives of the current legal regulation and gives examples of possible options to achieve greater legal certainty for the addressees of the law in the area of liability of an entrepreneurial natural person for administrative delicts.

Key words

administrative delict, liability, entrepreneurial natural person