

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Několik poznámek k možnosti ukládat likvidační pokuty právnickým osobám

Tento článek bych chtěl věnovat problematice ukládání likvidačních pokut právnickým osobám v oblasti správního trestání. Po dlouhá léta platil zákaz ukládání likvidačních pokut právnickým osobám, vyslovený nejdříve Ústavním soudem a následně promítnutý i do judikatury Nejvyššího správního soudu. Tento právní názor však doznal určité změny, když rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č.j. 1 As 9/2008 - 133 ze dne 20. dubna 2010 (dále jen „usnesení NSS 1 As 9/2008-133“) dospěl k závěru, že ukládání likvidačních pokut v řízení o správním deliktu možné je, a to za určitých okolností[1]. Tomuto závěru bych chtěl věnovat pozornost prostřednictvím tohoto článku, včetně poskytnutí úvodu do problematiky likvidační pokuty.

Úvod do problematiky

Zákaz ukládání likvidačních pokut v řízení o správním deliktu poprvé definoval Ústavní soud v nálezu sp.zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. srpna 2002 následovně[2]: *„Konkrétně v případě pokut stanovených právnickým a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřijatelné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě "nejtvrdší" případ zásahu do majetkových poměrů, jež ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny...“* V tomto nálezu také podal Ústavní soud definici likvidační pokuty, kdy za likvidační pokutu označil: *„(...) takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává "bezúčelnou" (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období).“*

Výše uvedený zákaz pak do své rozhodovací praxe převzal i Nejvyšší správní soud[3], který v usnesení NSS 1 As 9/2008-133 modifikoval definici likvidační pokuty jako sankci: *„která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“*

Paralelně s výše uvedenou judikaturou v oblasti zákazu ukládání likvidačních pokut také rozhodl Ústavní soud o povinnosti správních orgánů zjišťovat majetkové poměry sankcionovaného subjektu při ukládání pokut. Cílem zjišťováním majetkových poměrů sankcionovaného subjektu je zabránění v ukládání likvidačních pokut a dále prosazení zásady rovnosti subjektů[4]. K této otázce se také obsáhle věnoval Nejvyššího správní soud v usnesení NSS 1 As 9/2008-133[5].

Definice likvidační pokuty a její nedostatky

Za likvidační pokutu byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu označována pokuta, která je sto zapříčinit:

- konec podnikatelské činnosti sankcionovaného subjektu - výše pokuty odčerpá veškeré peněžní prostředky, které mohl podnikatel použít pro další podnikatelskou činnost;
- eliminaci veškeré podnikatelské činnosti sankcionovaného subjektu na splácení pokuty - subjekt je schopen i nadále podnikat, veškeré příjmy z podnikatelské činnosti však slouží k úhradě uložené pokuty.

Ačkoliv tento závěr nebyl obsažen v jednotlivých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, likvidační pokutou je dle mého závěru i pokuta uložena v takové výši, že způsobí předlužení sankcionovaného subjektu a jeho insolventi. Za likvidační pokutu naopak není považována pokuta, která omezí přiměřeným způsobem sankcionovaný subjekt v jeho podnikatelské činnosti[6].

Výše uvedená definice likvidační pokuty však trpí jedním závažným deficitem - jak Ústavní soud, tak ani Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi nezabývaly účetními aspekty likvidační pokuty. V praxi se nejbližší k účetním pojmům přiblížil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 4 Ads 133/2011 - 183 ze dne 23. března 2012, ve kterém operoval se zisky sankcionovaného subjektu z minulých let a konstatoval, že uložení pokuty ve výši několikanásobku zisku v posledních letech je možné považovat za likvidační pokutu[7]. Proti tomuto závěru však lze vznést několik zásadních připomínek. Za prvé, Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku nezabýval vztahem mezi vlastním kapitálem a ziskem (který mohl pocházet právě z protiprávní činnosti). Druhým problémem je pak pojem zisk; obecná definice tohoto pojmu je rozdíl mezi výnosy a náklady. V této souvislosti lze však odkázat na prvorepublikovou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která definovala zisk nikoliv pouze jako kladný rozdíl mezi náklady a výnosy, ale jako výnosy z protiprávní činnosti, které umožňují podnikateli pokračovat v jeho protiprávním jednání.

Prolomení zákazu likvidační pokuty usnesením NSS 1 As 9/2008-133

Výše uvedená konstantní rozhodovací praxe v oblasti zákazu ukládání likvidačních pokut byla narušena usnesením NSS 1 As 9/2008-133, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že: *„Je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníckým osobám. Bude tomu tak u zvláště závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem.“*

Dále pak v totožném usnesení dospěl Nejvyšší správní soud k následujícímu závěru: *„I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.“* Nejvyšší správní soud tak v citovaném usnesení dospěl k závěru, že právnícké osobě lze uložit likvidační pokutu, a to ve třech specifických případech: (i) právnícká osoba se dopustila obzvláště závažného deliktu, (ii) recidiva právnícké osoby, kdy ukládané tresty nemají žádný efekt, (iii) právnícká osoba byla založena za účelem páchaní protiprávní činnosti a nelze ji uložit zákaz činnosti. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že likvidační pokutu lze ukládat pouze v omezeném množství případů - rozhodně nelze ukládat likvidační pokutu v méně závažných případech, resp. tam, kde by bylo uložení likvidační pokuty nepřiměřené situaci. V tomto případě je nutné zmínit zásadu individualizace trestu a jeho přiměřenost.

V souvislosti s výčtem případů, ve kterých lze uložit likvidační pokutu, pak považuji za vhodné upozornit na poslední z nich – právnická osoba byla založena za účelem páchaní protiprávní činnosti. Tuto formulaci považuji osobně za nešťastnou a na tomto místě je vhodné poukázat na obdobný důvod pro zrušení právnické osoby tak, jak je uveden v § 16 zákona č. [418/2011](#) Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: „*Soud může uložit trest zrušení právnické osoby právnické osobě se sídlem v České republice, pokud její činnost spočívala zcela nebo převážně v páchání trestného činu nebo trestných činů.*“ Právnická osoba může měnit předmět podnikání, stejně jako svoji vlastnickou strukturu a statutární orgány, což může mít dopad na předmět její činnosti. I právnická osoba, založená za účelem výkonu zákonem povolené činnosti může v průběhu své existence změnit svoji činnost tak, že veškerou nebo část své podnikatelské činnosti bude vykonávána v rozporu se zákonem. Dle mého názoru lze třetí podmínku pro uložení likvidační pokuty, uvedenou v usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 9/2008-133, interpretovat bez vší pochybnosti i tak, že se použije na případy, kdy právnická osoba postupem času (např. v kontextu změny své vlastnické struktury) změnila svůj předmět podnikání tak, že je vykonáván nikoliv v souladu s platným právem, ale jejím faktickým předmětem podnikatelské činnosti je protiprávní činnosti.

Závěrem lze dodat, že pokud správní orgán přikročí k uložení likvidační pokuty na základě některého z důvodů uvedeném v usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 9/2008-133, měl by v odůvodnění takového rozhodnutí výslovně uvést, z jakého důvodu přikročil k uložení likvidační pokuty a jaký cíl tímto krokem sleduje. I na odůvodnění výše ukládané pokuty se totiž aplikuje § 68 odst. 1 a 3 zákona č. [500/2005](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)[8] a správní orgán je povinen své rozhodnutí o výši ukládané pokuty řádně odůvodnit takovým způsobem, aby toto zdůvodnění bylo následně přezkoumatelné v případě podání odvolání (rozkladu) proti rozhodnutí nadřízeným správním orgánem, nebo v případě správní žaloby správním soudem.

Závěr

Závěr o možnosti ukládání likvidačních pokut, obsažený v usnesení NSS As 9/2008-133, považuji za velmi pokrokový pro správní praxi v těch případech, kdy správní orgány zakročují vůči právnickým osobám založeným výhradně za účelem páchaní protiprávní činnosti. Likvidační pokuta, uložená v těchto případech, je de facto jediným nástrojem, kterým lze zasáhnout proti takovému jednání, a chránit veřejný zájem. Tímto může být také naplněna zásada přiměřenosti trestu – a tím i ospravedlněna výše sankce.

Mgr. Pavel Švásta,

doktorand na Katedře správního práva a správní vědy Univerzity Karlovy

[1] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008 - 133 ze dne 20. dubna 2010 bylo publikováno ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2010 pod č. 2092 a je dostupné na internetových stránkách www.nssoud.cz.

[2] Judikatura Ústavního soudu v tomto případě reagovala na stanovování minimální hranice ukládané pokuty a jejího možného dopadu na sankcionované subjekty.

[3] Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 50/2005 - 97 ze dne 24. května 2006, č. j. 2 As 33/2006 - 102 ze dne 20. prosince 2006, č.j. 8 Afs 76/2009 - 109 ze dne 12. dubna 2011.

[4] Zjišťování majetkových poměrů sankcionovaného subjektu totiž umožňuje stanovit pokutu v takové výši, aby její intenzita měla požadovaný represivní a výchovný charakter. V této souvislosti je možné odkázat na náleží Ústavního soudu Pl.ÚS 38/02 ze dne 9. března 2004: „Není tedy porušením

principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné (jak tvrdí Poslanecká sněmovna), ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“

[5] Cit.: „Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“

[6] Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Afs 18/2007 - 81 ze dne 31. března 2009: „K námitkám obsaženým v žalobě a kasační stížnosti je možno dodat, že peněžité sankce má ve většině případů za následek určité omezení v následné činnosti sankcionovaného subjektu. Pokud by tomu tak nebylo, je možno pochybovat, zda takováto sankce plní svůj účel (včetně preventivního). To, že se jedná i o určité omezení v činnosti, kterou je možno označit jako veřejně prospěšnou, neznamená, že by v takovýchto případech bylo vyloučeno uložení pokuty.“

[7] Cit: „Pokud tedy byla správními orgány stěžovateli a) uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, stěžovateli b) ve výši 150 000 Kč, stěžovateli c) ve výši 180 000 Kč, stěžovateli d) ve výši 90 000 Kč a stěžovateli e) ve výši 90 000 Kč, pak tyto pokuty v případě všech pěti stěžovatelů vyšší než zisk (v případě stěžovatele c/ více než dvojnásobně), který byl daným stěžovatelem vykázán za rok 2008, kdy byly prováděny kontroly vedoucí k uložení pokut, a ve výši cca troj-až šestinásobku zisku, který byl daným stěžovatelem vygenerován v následujícím roce 2009. Pokuty udělené v takovéto výši nelze označit jinak než jako pokuty zjevně likvidační ve smyslu definice provedené rozšířeným senátem ve shora citovaném usnesení, tedy jako sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel na základě této pokuty dostane do existenčních potíží.“

[8] V této souvislosti je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 72/2009 - 66 ze dne 26. května 2010: „Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v řadě svých rozhodnutí, řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. (...) Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Hodnocení individuální povahy protiprávního jednání musí přitom rozlišovat zvažované okolnosti na přitěžující a polehčující.“ Obdobně i v rozsudku č. j. 4 As 64/2005 - 63 ze dne 31. května 2007: „Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, která mu zákon předkládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)