

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

Zákaz zrušení, zániku a přeměny právnické osoby v přestupkovém řízení: problematické body nové právní úpravy

V červenci minulého roku nabyt účinnosti zákon č. [250/2016](#) Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen PřestZ), který přinesl dlouho očekávanou (re)kodifikaci obecné části přestupkového práva. Jednou z podstatných změn je vtažení právní úpravy přestupků právnických osob (dříve správní delikty právnických osob) do nového přestupkového zákona.



Přestupková odpovědnost právnických osob a její specifika nebyla v minulosti v obecné rovině upravena, řízení o správních deliktech právnických osob se řídilo správním řádem, který však nebyl schopen reflektovat četná specifika tohoto druhu řízení. V důsledku toho vznikaly četné mezery v právu, které bylo nutné vyplňovat ve správním právu značně problematickou analogií.[1] Ve vztahu k řízení o přestupku právnické osoby obsahuje PřestZ částečně i po vzoru § 32 ZTOPO nový zajišťovací institut „zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby“, využitelných v situacích, kdy existuje důvodné podezření, že „by se právnická osoba svým zrušením, zánikem či přeměnou mohla vyhnout potrestání, výkonu správního trestu nebo že by zmařila uspokojení nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení...“ (§ 84 odst. 1 PřestZ). Cílem tohoto příspěvku není podat popisný výklad legální úpravy tohoto institutu, nýbrž upozornit na některé jeho problematické body, dosud v literatuře neřešené, a v návaznosti na to pak případně navrhnout řešení de lege ferenda.

II. Účel právní úpravy

Prvotní otázkou, kterou je nutné si u každého nového institutu položit, je nepochybně jeho smysluplnost a účelnost. Byť již nyní lze u některých autorů spatřit náznaky toho, že tento institut představuje efektivní nástroj ochrany poškozených osob při uspokojování jejich nároků, je nutné tato „nadšení“ mírnit a zdůraznit, že jeho jediným možným účelem je zajištění existence obviněné právnické osoby po dobu trvání přestupkového řízení.[2] Existence osoby, proti níž lze řízení vést představuje jednu z nutných procesních podmínek (předpokladů) pro vedení řízení o přestupku, přičemž zánik právnické osoby (bez právního nástupce) v průběhu řízení má za následek jeho zastavení [§ 86 odst. 1 písm. k) PřestZ].[3] **Tento institut tedy není sám o sobě schopen zabezpečit to, aby se právnická osoba fakticky nevyhnula výkonu správního trestu či nezmařila uspokojení nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení.** K čemu bude dobrý (kromě „zajištění“ procesních podmínek řízení) výrok o zákazu zrušení, zániku či

přeměny právnické osoby, pokud není právnické osobě fakticky zamezeno či omezeno nakládat se svým majetkem? Pokud chce zákonodárce skutečně zabránit tomu, aby právnická osoba mohla v průběhu přestupkového řízení zmařit uspokojení nároku na náhradu škody či výkonu správního trestu pokuty, nezbyde nic jiného, než v PřestZ po vzoru ZTOPO (§ 33 odst. 2) zakotvit zajišťovací opatření v podobě **omezení nakládání s majetkem** právnické osoby, který by zakotvil zákaz převést majetek na jiného či jej zatížit. Jako ještě invazivnější institut by bylo možné zmínit **zajištění majetku** či jeho části, přičemž na stát by následně přecházela i povinnost tento majetek spravovat. Jedná se však již o tak intenzivní zásah do majetkového práva, že jeho využijí v rámci přestupkového řízení nepodporuji.

II. Osobní působnost

PřestZ výslovně neomezuje osobní působnost § 84 pouze na některé právnické osoby. Přesto je však otázkou, zda § 84 PřestZ může na všechny právnické osoby dopadat. V prvé řadě je nutné upozornit na to, že v českém právním řádu neexistuje jednotná právní úprava zrušení, zániku ani přeměny právnické osoby, což může vyvolávat aplikační potíže.[4] Zadruhé je třeba upozornit na skutečnost, že daný institut de facto **znevýhodňuje tuzemské právnické osoby** (resp. právnické osoby se sídlem v ČR) před těmi zahraničními, které v nějaké podobě vyvíjejí činnost na území České republiky. Institut zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby bude moci být podle mého názoru **aplikovatelný pouze na právnické osoby se sídlem na území České republiky**, jelikož český zákonodárce (a tím méně pak správní orgán) nemůže regulovat statusové otázky zahraničních právnických osob.[5] Zdůrazněme přitom, že v důsledku europeizace správního práva, resp. existence tzv. transteritoriálních správních aktů[6] může na našem území (dokonce bez umístění pobočky) podnikat zahraniční právnická osoba např. v oblasti obhospodařování a administrace investičních fondů.[7] Na takovouto právnickou osobu nepůjde tento zajišťovací institut aplikovat.

S ohledem na skutečnost, že přestupku se může podle nového PřestZ dopustit rovněž veřejnoprávní právnická osoba (dokonce i při výkonu veřejné moci)[8], je otázkou, zda bude tento zajišťovací institut aplikovatelný i na veřejnoprávní právnické osoby zřízené zákonem. Osobně se domnívám, že nikoliv, jelikož správní orgán svým rozhodnutím o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby nemůže do budoucna omezovat zákonodárce v rozhodnutí, že zákonem zruší veřejnoprávní právnickou osobu, kterou předtím sám zákonem zřídil.

III. Kritérium zjevné nepřiměřenosti

PřestZ stanovuje, že institut zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby nebude možné aplikovat v případě, kdy by byl „*takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku...*“ (§ 84 odst. 1 PřestZ). Zákonodárce jako by implicitně předpokládal, že institut lze využít i tehdy, když je vzhledem k povaze a závažnosti přestupku nepřiměřený; nesmí být však nepřiměřený zjevně. **To je podle mého názoru nesprávné a výraz „zjevně“ by měl být při nejbližší novelizaci vypuštěn.** Koneckonců s kritériem zjevné nepřiměřenosti nepracuje ani § 32 ZTOPO (postačuje „prostá“ nepřiměřenost). Zjevnost je v zásadě synonymem pro evidentnost (zřejmost) a nutně nemusí vypovídat o skutečné míře (ne)přiměřenosti postupu. Lze tedy konstatovat, že „*zákoné kritérium zjevnosti nemusí být přímo úměrné intenzitě překročení mezi výkonu práva.*“[9] Oprávnění orgánu veřejné moci by podle mého názoru neměla být takto konstruována. **Otázka zjevnosti totiž nevypovídá nic o skutečné intenzitě úkonu/postupu, nýbrž toliko pouze o jeho vnější podobě, která může mít s tou skutečnou pramálo společného.**

III. Některé další otázky

Cum grano salis nelze pochopitelně vyloučit ani případy, že daný institut bude **zneužíván** v rámci konkurenčního boje v podobě nařknutí konkurenta z přestupku, následně správní orgán vydá rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby a v důsledku toho dojde například k dočasnému zabránění fúze obviněné právnické osoby do konkurenčně silnějšího subjektu.[10] Zejména s ohledem na velmi „podivné“ vyjádření proporcionality v ustanovení § 84 odst. 1 PřestZ (zjevnost) je otázkou, jak bude tento institut správními orgány v praxi aplikován. Proti rozhodnutí správního orgánu o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby lze sice podat odvolání, to však nemá odkladný účinek (§ 84 odst. 2 PřestZ) – lze tak hovořit o **předběžné vykonatelnosti správního rozhodnutí**. Správní žaloba proti takovémuto rozhodnutí nebude dle mého názoru přípustná s ohledem na kompetenční výlukou ve smyslu § 70 písm. b) SŘS (úkon předběžné povahy).

Na druhou stranu se však předmětné rozhodnutí vydává v klasickém nezkráceném řízení, jehož součástí by mělo být i dokazování – vydání rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby **nemůže být prvním úkonem v řízení**[11] (na rozdíl od zrušení tohoto zákazu – viz § 84 odst. 3 PřestZ). To však současně vyvolává otázku o efektivitě tohoto institutu. V průběhu řízení o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby, právnická osoba může stihnout zaniknout a samotné přestupkové řízení pak bude muset být zastaveno, protože jej nebude proti komu vést.

Rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku či přeměny právnické osoby bude muset správní orgán oznámit orgánu veřejné moci, který vede příslušný rejstřík, registr či evidenci právnické osoby (§ 84 odst. 4 PřestZ) – to platí per analogiam i pro zrušení tohoto rozhodnutí. PřestZ neobsahuje žádné konkrétní lhůty, v nichž by měl správní orgán zánik důvodů pro vydání rozhodnutí přezkoumávat. Samotné zrušení zákazu po odpadnutí důvodů pro jeho vydání však bude muset učinit bez zbytečných průtahů (subsidiární aplikace § 6 odst. 1 SpŘ).[12]

PřestZ výslovně neřeší ani otázku, pokud by bylo správní rozhodnutí doručeno nejprve obviněné právnické osoby a až s určitým zpožděním by o něm byl uvědoměn orgán veřejné moci vedoucí veřejný rejstřík, přičemž v mezidobí by došlo ke zrušení právnické osoby. Stojím na stanovisku, že v takovém případě by soukromoprávní jednání směřující ke zrušení, zániku či přeměně právnické osoby bylo nutné považovat za **absolutně neplatné** (§ 588 ObčZ), a to pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem.[13]

IV. Závěr

Osobně patřím k těm, kteří existenci nového PřestZ, v rámci něhož je nově upravena i přestupková odpovědnost právnických osob, vítají. Na druhé straně je však bohužel nutné konstatovat, že konkrétně právní úprava přestupkové odpovědnosti právnických osob v PřestZ obsahuje řadu nedostatků a chyb v rovině koncepční, legislativně-technické i čistě praktické.[14] Nedostatky se nevyhnuly ani právní úpravě institutu zákazu zrušení, zániku a přeměny právnické osoby (§ 84 PřesZ). Byť většina problematických otázek je řešitelná výkladem, pléduji za některé legislativní změny – zejména za odstranění slova „zjevně“ v § 84 odst. 1 PřestZ. Současně je nutné pamatovat na to, že tento institut sám o sobě může nanejvýš zajistit existenci právnické osoby v průběhu přestupkového řízení. I o tom lze však pochybovat, jelikož rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku či zrušení právnické osoby nemůže být prvním úkonem v řízení.

Mgr. Tomáš Grygar,

advokátní koncipient a interní doktorand na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty UP v Olomouci

Sokolská třída 60
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 941 946
Fax: +420 224 941 940
e-mail: advokati@akbsn.eu



- [1] Podrobněji MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Právní rozhledy, 2016, č. 3, s. 82-86; MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. Správní právo, 2011, č. 6, s. 28-49.
- [2] Příliš se v tomto koneckonců neliším ani od důvodové zprávy k PřestZ, s. 201.
- [3] Jelikož v případě zániku právnické osoby bez právního nástupce dochází k zániku odpovědnosti za přestupek [§ 29 písm. c) PřestZ], může správní orgán zastavit řízení i postupem dle § 86 odst. 1 písm. h) PřestZ.
- [4] Obdobně u ZTOPO (§ 32), který obsahuje podobný institut: DĚDIČ, Jan, ŘÍHA, Jiří. In ŠÁMAL, Pavel et al. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 521.
- [5] Tamtéž. Ve vztahu k § 84 PřestZ pak argumentaci přebírá i PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 368.
- [6] K pojmosloví, vymezení a příkladům srov. HANDRLICA, J. Model vzájemného pasivního uznávání správních aktů. Právní rozhledy, 2017, č. 17, s. 589-595.
- [7] § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. [240/2013](#) Sb. o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů, který je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES.
- [8] V podrobnostech můj starší příspěvek: GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. Právní rozhledy, C. H. Beck, č. 12, 2017, s. 428.
- [9] Pracovní verze návrhu zákona, kterým se mění zákon č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník. Část I návrhu ze dne 17. 8. 2014, s. 4.
- [10] GRYGAR, T. Problematické otázky odpovědnosti právnických osob za přestupky v nové právní úpravě. Právní rozhledy, C. H. Beck, č. 12, 2017, s. 432.
- [11] Shodně PRŮCHA, P. In BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S. et al. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 483.
- [12] Shodně KUČEROVÁ, H. HORZINKOVÁ, E. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2017, s. 513.
- [13] Komentářová literatura si pak vystačila se závěrem, že předběžná vykonatelnost správního rozhodnutí má za následek nemožnost zrušení, zániku či přeměny právnické osoby okamžikem doručení správního rozhodnutí. JEMELKA, L. In JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 749.
- [14] Blíže má kapitola v monografii: GRYGAR, T. Odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přestupek. In FRUMAROVÁ, K. Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 46-57.

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)