

Pavel Švásta

Likvidační pokuty a hledání jejich mantinelů v judikatuře

Oblast přestupkového práva nabízí širokou paletu permanentně se vyvíjejících se témat. Jedním z těchto témat je ukládání i trestu ve formě pokuty podle § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřZ“). Determinanty určující výši ukládané pokuty nejsou toliko pouze jen ty, které jsou demonstrativně uvedeny v § 37 až § 41 a dále v § 44 PřZ, ale patří mezi ně i celá řada zásad, které nebyly výslovně vtěleny do PřZ, byť patří ke stálícím rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (dále jen „NSS“ a „ÚS“). Jednou z těchto stálíc je problematika zákazu ukládání likvidačních pokut, definovaná ÚS před více jak dvaceti lety. Dvě dekády aplikace tohoto institutu správními soudy lze označit za dvě dekády nekončícího hledání odpovědi na otázku, jak tento zákaz aplikovat v rozhodovací praxi a v jakém rozsahu. Původně dobře míněný zásah ÚS prošel svým specifickým vývojem, na jehož konci je zřejmá tendence posouvání hranice toho, co lze ještě považovat za „nelikvidační“ pokutu.

Cílem předkládaného článku je seznámit čtenáře s problematikou institutu zákazu ukládání likvidačních pokut v přestupkovém řízení, jeho původ a následný vývoj v judikatuře NSS a ÚS. Téma likvidační pokuty v oblasti správního trestání bylo doktrínou v minulosti již zpracováno¹⁾, a to způsobem obsáhlejším než v této stati, nicméně tok času přinesl nové, zajímavé případy řešené NSS. Historie a vývoj tohoto institutu může být dle mého názoru ukázkou klasické geneze dobře míněného úmyslu, jeho následného nadužívání (až zneužívání) ze strany obviněných z přestupku, a následné reakce správních orgánů a správních soudů výrazně limitujících aplikaci tohoto zákazu v praxi.

Z výše uvedených důvodů je část předkládaného článku věnována problematice historie zákazu ukládání likvidačních pokut a diferenciaci sankcionovaných. Následující – hlavní a praktická část – je věnována konkrétním případům, ve kterých by se na první pohled mohlo zdát, že uložená pokuta je likvidační a správní orgány požadují po sankcionovaných subjektech neakceptovatelné kroky – např. rozprodej majetku, nebo získání finančních prostředků na úhradu pokuty od managementu / majitelů (v případě obchodních korporací). Výběr není náhodný, neboť se jedná o rozsudky, které nabízí řešení pro praktické případy. Navíc, vzhledem k tomu, že problematika likvidačních pokut je ryze kazuistická záležitost, bez analýzy soudních rozhodnutí nelze její mantinely

¹⁾ V této souvislosti lze zmínit např. DRÁPAL, Jakub. *Přiměřenost peněžité sankce k majetku pachatele*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 144 s. ISBN 978-80-7598-297-1 nebo MATES, Pavel. Likvidační pokuta in FRUMAROVÁ, Kateřina; MELOTÍKOVÁ, Petra (eds). *Pocta Vladimíru Sládečkovi*. Praha: Leges, 2024, str. 245 až 262. ISBN 978-80-7502-732-0.

nalézt. Závěr článku směřuje k obviněným z přestupku a jejich právním zástupcům – jedná se o krátký souhrn kroků, které by neměl vynechat žádný obviněný z přestupku, který se dovolává zákazu uložení likvidační pokuty.

K historii a definici likvidačních pokut

Kořeny zákazu ukládání likvidačních pokut je nutné hledat v **nálezu ÚS ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02** (dále jen „nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02“), jehož předmětem byl přezkum ústavnosti spodní hranice pokuty ve výši 500 000 Kč, stanovené v § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. (dále jen „stavební zákon“). V konkrétní rovině stavební zákon stanovil v případě spáchání přestupku upraveného v § 106 odst. 3 písm. c) – tj. využívání prostor v rozporu s kolaudačním rozhodnutím – spodní hranici pokuty v částce 500 000 Kč. Tato spodní hranice pokuty byla odůvodněna zákonodárcem s odkazem na časté páchaní tohoto přestupku a snahou toto jednání přísněji a efektivněji postihovat²⁾. Přísnost takto stanovené minimální výše pokuty se nicméně projevila v okamžiku, kdy byla pokuta v této (tj. minimální) výši uložena živnostníci – kadeřnici, která provozovala kadeřnictví v obytném domě, a to v k tomuto účelu nezkolaudovaných prostorách. V rámci soudního přezkumu jí uložené pokuty Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „KSHK“) předložil daný případ ÚS k posouzení ústavnosti takto stanovené minimální výše pokuty, neboť dle jeho názoru takto stanovená spodní hranice pokuty byla jednak likvidační, jednak znemožňovala individualizaci trestu.

ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 výše uvedenou argumentaci KSHK vyslyšel, když si před tím vyžádal od Ministerstva financí přehled příjmů fyzických osob – podnikatelů a právnických osob. V této souvislosti ÚS konstatoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 následující klíčové teze:

- pokud je právní úprava neefektivní ve vztahu k sankcionování protiprávního jednání, zákonodárce by měl primárně navyšovat horní sazbu pokut, aby se protiprávní jednání nevyplácelo³⁾;
- v případě stanovení pokut právnickým a podnikajícím fyzickým osobám 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.“* a kdy jsou nepřijatelné takové pokuty, které natolik přesáhnou: *„(...) možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává "bezúčelnou" (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období).“*

²⁾ Cit. z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02: „Jak vyplývá z důvodové zprávy k § 105 a § 106 stavebního zákona, cílem příslušné právní úpravy mělo být podstatné zvýšení pokut, když v připomínkovém řízení byl tento krok podporován některými městy, která mají zkušenosti se "stavební nekázní".“

³⁾ Cit.: „Je třeba si uvědomit, že obecné nerespektování konkrétní právní úpravy ze strany jednotlivců může mít za příčinu (ohlédnuto od případů zcela nefunkční úpravy) nedostatečné sankce, kdy se protiprávní jednání "vyplácí" i při riziku jejich uložení... (...). V prvním případě je zřejmá potřeba zvýšení trestů (zde konkrétně sazeb pokut), (...). Dospěl-li zákonodárce k závěru, že dosavadní výše pokut je nedostatečná, je plně v jeho kompetenci přijmout příslušná opatření.“

- stanovení minimální výše pokuty v hodnotě 500 000 Kč fakticky znemožňuje individualizaci trestu, neboť při ukládání pokuty je nutné respektovat majtkové poměry sankcionovaného subjektu⁴⁾.

Z výše uvedených tezí obsažených v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 3/02 je jasné, že ÚS zakázal ukládat likvidační pokuty, nicméně absentuje v nich aplikace jakéhokoli ekonomického nebo účetního termínu, a tak vyznívají značně obecně.

ÚS se k problematice rušení minimální spodní hranice pokuty vracel opakovaně, kdy v některých případech spodní hranici pokuty zrušil; viz např. nálezy ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (spodní hranice pokuty 250 000 Kč)⁵⁾, nebo ze dne 10. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03 (spodní hranice pokuty 200 000 Kč)⁶⁾. Naopak v nálezů ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 odmítl ÚS zrušit spodní hranici pokuty ve výši 25 000 Kč stanovenou v § 22 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném do 31. 7. 2011 (pokuta v daném případě byla stanovena rozpětím od 25 000 Kč do 50 000 Kč a paralelně s pokutou bylo možné uložit ještě zákaz činnosti od jednoho do dvou let). V této souvislosti ÚS konstatoval, že za standardních podmínek nelze pokutu ve výši 25 000 Kč považovat za likvidační⁷⁾.

V souvislosti se spodní hranicí pokuty je nutné zmínit ještě rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2023, č. j. 8 Azs 280/2021 - 45 (dále jen „rozsudek č. j. 8 Azs 280/2021 - 45“), ve kterém NSS vyjádřil názor, že spodní hranice pokuty ve výši 100 000 Kč, stanovená v § 157 odst. 8 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, není protiústavní, obzvláště pokud je stanovena specifickému okruhu podnikatelů⁸⁾.

Zákaz ukládání likvidačních pokut definovaný ÚS byl následně plně respektován judikaturou správních soudů, nicméně v praxi s sebou nesl některé aplikační problémy, mezi které patřily následující otázky: 1) zda jsou správní orgány vždy povinny přihlížet k majtkovým poměrům obviněného z přestupku

⁴⁾ Cit: „Ústavnímu soudu nezbývá než konstatovat, že pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu, jestliže umožňuje – alespoň do určité míry – vzít v úvahu majtkovou situaci delikventa (srov. Peukert, lit. shora, str. 826). Kromě toho je však třeba zohlednit i druhou dimenzi posuzovaného jevu. Stanovení pokuty v daném rozpětí znamená, že v zásadě stejnou výši pokuty budou postihovány subjekty, jejichž ekonomické postavení je zcela odlišné, a tedy zcela odlišné budou i dopady uložené pokuty; zatímco pro určité subjekty může být pokuta v maximální výši ve vztahu k jeho hospodaření zanedbatelnou, u jiných i nejnižší možná pokuta pak může znamenat jejich likvidaci, jak prokazují i výše uvedené údaje.“

⁵⁾ Zrušeno ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., kdy spodní hranice pokuty byla stanovena v částce 250 000 Kč.

⁶⁾ Zrušena slova "od 200 000 Kč" v § 106 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

⁷⁾ Cit.: „Neobstojí ani námitka údajně „likvidačního charakteru“ peněžitě pokuty od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákazu činnosti od jednoho roku do dvou let. Uložení těchto sankcí není obecně způsobilé (ve standardních případech) způsobit „likvidační“ následky, tj. ohrozit existenci či důstojnost člověka. Je samozřejmé, že uložení této sankce je pro pachatele nepřijemné a úkorné, avšak takový účinek je přirozenou, a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce – pokud by tomu tak nebylo, vytratil by se generálně preventivní smysl sankcí.“

⁸⁾ V daném případě provozovatelům letecké dopravy.

a 2) jakým způsobem mají správní orgány určit majetkové poměry obviněného z přestupku. Tyto otázky vyčerpávajícím způsobem odpověděl NSS v **usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008–133** (dále jen „usnesení RS č. j. 1 As 9/2008–133“). V případě povinnosti zjišťovat majetkové poměry NSS v daném usnesení konstatoval, že správní orgány jsou povinny zjišťovat majetkové poměry obviněného z přestupku pouze v těch případech, kdy 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.“ V případě druhého dotazu NSS v usnesení RS č. j. 1 As 9/2008–133 dospěl k závěru, že správní orgány vychází z: „(...) údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ NSS v usnesení RS č. j. 1 As 9/2008 – 133 žádným způsobem neprecizoval definici likvidační pokuty, ale toliko opisem rozšířil již vyřčené ÚS: „(...) sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila 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.“

Usnesení RS č. j. 1 As 9/2008 – 133 je nicméně ve vztahu k likvidační pokutě zajímavé z jiného důvodu – NSS v něm nad rámec argumentace týkající se merita věci upozornil na skutečnost, že za určitých okolností lze uvažovat o uložení likvidační pokuty právnické osobě, a to pokud: (i) právnická osoba spáchala zvláště závažný správní delikt, (ii) právnická osoba se dopouštění protiprávního jednání opakovaně a uložené sankce nemají vůči ní výchovný charakter, nebo (iii) právnická osoba je založena fakticky za účelem páchaní protiprávní činnosti. Z totožných důvodů je dle názoru NSS možné dokonce uvažovat i o uložení pokuty podnikající fyzické osobě, aniž by byla dotčena zásada proporcionality, definovaná ÚS. Uložení likvidační pokuty ve výše uvedených případech je oprávněné, a to v kontextu základních funkcí správního trestání, kterými jsou funkce (individuálně a generálně) preventivní a represivní⁹⁾. V případě spáchání obzvláště závažného správního deliktu zde může být argumentem pro uložení likvidační pokuty naplnění funkce generální prevence – tj. aby již k danému jednání nedošlo ze strany jiných adresátů předmětné právní normy. V případě opakovaného protiprávního jednání je zde uložení likvidační pokuty východiskem ze selhání funkce individuální prevence a represe. V případě recidivy je totiž zřejmé, že pokuty ukládané v dosavadní (stupňující se) výši neměly na obviněného z přestupku žádoucí výchovný vliv, a páchaní protiprávního jednání se mu tak i nadále vyplácí, což znamená selhání individuálně preventivní funkce¹⁰⁾. Zároveň takové jednání může vysílat veřejnosti signál, že opakované

⁹⁾ V této souvislosti viz rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005–97, nebo ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015–26.

¹⁰⁾ V této souvislosti viz rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 8 Afs 76/2009–109.

protiprávní jednání se „vyplácí“ – čímž dochází k selhání funkce generální prevence. Postupným navyšováním sankce za opakované porušování zákona tak může v některých případech dojít k tomu, že jediným řešením bude uložení likvidační pokuty. V případě právnických osob založených toliko za účelem páchaní protiprávní činnosti je uložení likvidační sankce fakticky jedním z mála způsobů, jak toto jednání ukončit společně s jeho původcem, a dosáhnout tak smyslu ukládání trestu.

Diferenciace obviněných z přestupku ve vztahu k likvidační pokutě

V souvislosti s problematikou ukládání likvidační pokuty považují za nutné upozornit na diferenciaci obviněných z přestupku v závislosti na jejich typu. Judikatura NSS a ÚS při hodnocení likvidačního potenciálu uložené pokuty důsledně rozlišuje mezi třemi typy subjektů: fyzické osoby – nepodnikatelé, podnikající fyzické osoby a právnické osoby. Na tuto diferenciaci původně upozornil již ÚS, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02¹¹⁾, ve kterém poukázal na skutečnost, že v případě podnikajících fyzických osob musí být likvidační charakter uložené pokuty přezkoumáván obzvláště důsledně, neboť jejich majetek pro podnikání není oddělen od jejich soukromého majetku, a případné uložení pokuty může zasáhnout i jejich rodinné příslušníky¹²⁾.

Výše uvedené závěry ÚS se promítly následně i do judikatury NSS, který taktéž v případech vypořádávání námitek likvidačních pokut začal rozlišovat mezi pokutami uloženými právnickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám a fyzickým osobám – nepodnikatelům; zmínit lze příkladem:

- rozsudek ze dne 25. 3. 2015, č. j. 5 As 63/2013–51¹³⁾, ve kterém NSS konstatoval, že právnickým osobám lze vzhledem k jejich konstrukci ukládat vyšší pokuty než fyzickým osobám;
- rozsudek ze dne 21. 10. 2010, č. j. 9 As 46/2010–97, ve kterém NSS konstatoval povinnost správního orgánu důrazně zkoumat majetkové poměry fyzických osob – nepodnikatelů.

¹¹⁾ Cit.: „U fyzických osob jako podnikatelů pak – vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání (neposuzováno po stránce účetní) - pak v takových případech hrozí závažné dopady nejen na osobu delikventa, ale i na další členy jeho domácnosti.“

¹²⁾ Totožné závěry pak ÚS zopakoval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014: „Bylo zdůrazněno i nebezpečí likvidační pokuty, spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání.“

¹³⁾ Cit.: „Při hodnocení likvidačního charakteru uložené pokuty nelze odhlédnout ani od toho, že stěžovatel je právnickou osobou, tj. subjektem konstruovaným na základě právní fikce. To má za následek, že možnost uložení relativně vysoké pokuty je širší než u fyzických osob; rozšířený senát v citovaném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008–133, připustil dokonce možnost výjimek ze zákazu likvidačního charakteru pokuty u právnických osob (srov. bod 33 cit. usnesení). V opačném případě by právnické osoby, jež jsou účetně nemajetné, nemohly být postiženy ani za nejzávažnější správní delikty, neboť by vždy mohly argumentovat likvidačním charakterem pokuty (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014–58, www.nssoud.cz).“

Důkazní břemeno sankcionovaného subjektu ve věci likvidačního charakteru pokuty

Častým problémem v praxi je problematika zjišťování majetkových poměrů sankcionovaného subjektu. V této souvislosti je nutné poukázat na skutečnost, že možnosti správních orgánů ve vztahu ke zjišťování majetkových poměrů obviněných z přestupku jsou značně omezené. V případě obviněného z přestupku – obchodní korporace lze doufat, že tato ukládá pravidelně do sbírky listin účetní závěrky, nicméně tento krok patří v českých podmínkách spíše k výjimkám než k pravidlům¹⁴⁾. V případě ostatních subjektů (např. fyzických osob, nebo podnikajících fyzických osob) je situace podstatně složitější. Na tento fakt poukázal již NSS v usnesení RS č. j. 1 As 9/2008 – 133, ve kterém konstatoval faktickou nemožnost správních orgánů opatřit si v přestupkovém řízení informace týkající se majetkových poměrů obviněného z přestupku, neboť správci daně jsou vázáni podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „DŘ“) až na úzký okruh výjimek mlčenlivostí; do těchto výjimek přitom nespadá povinnost poskytovat součinnost správním orgánům za účelem výměry pokuty v přestupkovém řízení. Podobná je i situace podle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoB“), který obsahuje celou řadu výjimek z bankovního tajemství, nicméně pod tyto opět nespadají správní orgány vedoucí přestupková řízení. Možnost správního orgánu vyžádat si potřebné informace přímo od obviněného z přestupku podle § 53 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), tj. předložením listin týkajících se jeho majetkové situace, naráží na skutečnost, že pokud obviněný z přestupku na takovou výzvu nereaguje, správní orgán nemá efektivní nástroj, jak splnění této povinnosti vymoci (vyjma exekuce).

Na základě výše uvedeného nicméně NSS v usnesení RS č. j. 1 As 9/2008–133 s odkazem na § 52 SŘ konstatoval, že v případě tvrzení likvidačního účinku uložené pokuty tíží důkazní břemeno obviněného z přestupku, který musí za tímto účelem předložit příslušné podklady. Jinými slovy, dle názoru NSS je správní orgán povinen zjistit majetkové poměry obviněného z přestupku prostřednictvím veřejně dostupných zdrojů (např. již zmíněný obchodní rejstřík, katastr nemovitostí nebo výslechy osob majících povědomí o majetkových poměrech obviněného z přestupku), a vice versa – pokud obviněný z přestupku takto zjištěné své majetkové poměry rozporuje, musí chybné výsledky šetření správního orgánu vyvrátit a ve vztahu k likvidačnímu charakteru tak nese důkazní břemeno obviněný z přestupku¹⁵⁾. Takové přenesení důkazního břemene ze strany správního orgánu na účastníka řízení se může zdát velmi tvrdé, nicméně je nutné si uvědomit specifičnost situace, kdy možnosti správních

¹⁴⁾ V této souvislosti lze zmínit případ projednávaný NSS v rozsudku ze dne 2. 7. 2020, č. j. 1 As 225/2020 – 14, kdy NSS upozornil na povinnost obchodních korporací zakládat účetní závěrku v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, do sbírky listin. V posuzovaném případě tak společnost s ručením omezeným nečinila několik let, což jí NSS přičítal k tíži, neboť dotčená společnost zmařila možnost přezkumu svých majetkových poměrů, a to za situace, kdy se dovolávala práva na odpuštění soudního poplatku podle § 36 odst. 3 SŘS.

¹⁵⁾ V této souvislosti lze odkázat na rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 As 102/2021–27, nebo ze dne 24. 10. 2024, č. j. 9 As 159/20

orgánů zjistit finanční situaci obviněného z přestupku (nota bene fyzických osob – nepodnikatelů / podnikatelů) jsou omezené a v souladu s § 52 SŘ jsou účastníci řízení (resp. obvinění z přestupku) povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení¹⁶⁾.

Způsob, jakým má obviněný z přestupku unést důkazní břemeno ve věci likvidačního charakteru pokuty, resp. jaký rozsah informací má předložit, je opět definován judikaturou. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek ze dne:

- 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020–38– v případě podnikající fyzické osoby NSS upozornil na skutečnost, že samotné předložení daňového priznání za jeden rok nemůže prokázat spolehlivě majetkové poměry obviněného z přestupku, neboť obsahuje pouze informace o jeho příjmech a výdajích za jeden rok;
- 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 336/2017–63– v případě obchodní korporace nestačí pouze konstatování, že s odkazem na dokumenty založené ve sbírce listin je uložena pokuta likvidační, neboť obviněný z přestupku v několika posledních letech skončil ve ztrátě;
- 30. 8. 2016, č. j. 5 As 218/2015–44 – správní orgány nejsou v rámci zjišťování majetkových poměrů povinny vyzvat obviněného z přestupku k tomu, aby ten zprostil správce daně mlčenlivosti podle § 52 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

K výše uvedenému je nutné upozornit na skutečnost, že obviněný z přestupku se musí likvidační pokuty dovolávat již ve správním řízení, a v této souvislosti již ve správním řízení prokázat své majetkové poměry; případnou nečinnost v této oblasti nemůže odstranit až v následujícím soudním řízení¹⁷⁾.

V praxi mohou nastat (a také nastávají) situace, kdy obvinění z přestupku mohou za účelem dovolání se aplikace zákazu ukládání likvidační pokuty nebo její moderace podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“) předložit nepravdivé nebo neúplné účetní podklady – např. účetní závěrky nebo daňová priznání. Takový postup není ničím výjimečným – v této souvislosti lze odkázat na letitý rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008–115¹⁸⁾, ve kterém NSS upozornil na skutečnost,

¹⁶⁾ 2024–76 V této souvislosti viz rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023–46: „Primárně je jisté důkazní břemeno na správních orgánech, pokud však jsou účastníkem některé skutečnosti či důkazy zpochybněny, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu a je pouze na něm, aby svá tvrzení prokázal (srov. § 52 správního řádu). Názor stěžovatele by v podstatě znamenal, že jakékoli jeho tvrzení (námitku) musí dokazovat správní orgán, což by vedlo ke zcela absurdním situacím (srov. obdobně v řízení o přestupcích rozsudek NSS č. j. 3 As 9/2013–35).“

¹⁷⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 As 18/2023–28.

¹⁸⁾ Cit.: „Naopak je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí: může tedy od počátku do konce svůj čin popírat; přiznat se k němu a s orgánem vedoucím řízení spolupracovat při objasňování okolností činu; nebo se přiznat, poté (například v odvolání) ale svůj čin popřít a navrhnout důkazy svědčící pro tuto novou verzi. Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu (srov. Vedral, J.: *Správní řád – komentář*. BOVA POLYGON, Praha 2006, výklad k § 50 odst. 2 na str. 334): z toho nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout

že je na účastníku řízení – obviněném z přestupku – jakou procesní strategii zvolí v rámci obhajoby před správním orgánem, tj. zda bude naprosto pasivní, nebo zaujme aktivní přístup a bude předkládat důkazy ve svůj prospěch – včetně těch nepravdivých. Pokud účastník řízení nebude zatížen povinností poskytovat správnímu orgánu součinnost podle zvláštního zákona, pak takový krok nelze sankcionovat, nicméně správnímu orgánu se otevírá možnost zpochybňovat další podobné podklady předložené obviněným z přestupku. Tato situace byla již v minulosti opakovaně řešena NSS, který konstatoval, že správní orgány jsou oprávněny v případě pochybností nad předloženými účetními podklady tyto odmítnout a vycházet z vlastních podkladů. Pokud správní orgán důvodně zpochybní účetní podklady předložené obviněným z přestupku, pak se důkazní břemeno o likvidačním charakteru pokuty, resp. skutečných majetkových poměrech obviněného z přestupku opětovně přesouvá právě na obviněného z přestupku. V této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne:

- 23. 10. 2014, č. j. 9 Afs 42/2013–105, kdy účetnictví (resp. deklarovaná nemajetnost) zapsaného spolku jednoznačně nekorespondovalo s rozsahem jeho podnikatelské činnosti a zároveň účetní výkazy nebyly – navzdory zákonem uložené povinnosti – nikým ověřeny a autorizovány;
- 27. 7. 2017, č. j. 1 Afs 277/2016–47, který se týká daní, nicméně jeho závěry jsou plně aplikovatelné i na oblast ukládání pokut v oblasti přestupkového práva;
- 23. 6. 2023, č. j. 5 As 169/2022–30, ve kterém podnikající fyzická osoba sice v rámci přestupkového řízení předložila svá daňová přiznání a výpisy z účtu, nicméně obsah z výpisu z účtu nekorespondoval s daňovým přiznáním obviněného z přestupku a závěr o nelikvidačním charakteru jemu uložené pokuty byl odmítnut z toho důvodu, že obviněný tuto mohl uhradit prodejem jím vlastněné nemovitosti.

Závěrem k této části je nutné konstatovat, že současná judikatura NSS neposkytuje odpověď na otázku, do „jaké hloubky“ správní orgány mají zjišťovat finanční situaci sankcionovaných právnických osob. Univerzálním zdrojem těchto informací v judikatuře NSS je účetní závěrka, ze které lze zjistit strukturu majetku - např. hotovost, pohledávky, hmotný x nehmotný majetek, nerozdělený zisk z minulých let, obrat. S těmito hodnotami pak NSS nejčastěji operuje při hodnocení majetkových poměrů právnické osoby – viz následující část. Dle mého názoru tuto „hloubku“ nelze definovat, neboť je nutné mít na paměti širokou škálu subjektů, které mohou být v rámci přestupkového řízení sankcionovány – fyzické osoby podnikatelé, nepodnikající fyzické osoby, právnické osoby – ministerstva, obce, zapsané spolky, obchodní korporace. Každý z těchto subjektů má přitom jinou strukturu majetků, účetnictví, příjmů a výdajů.

i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhování nových důkazů) vypořádat. Protichůdné postoje obviněného v různých fázích řízení jistě nijak neusnadňují správnímu orgánu jeho činnost; to ale nemůže být důvodem pro omezení práv obviněného v odvolacím řízení.“ K tématu dále viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 – 68.

Posouvání mantinelů definice likvidačních pokut

Námítka ukládání likvidační pokuty je NSS řešena poměrně často¹⁹⁾. Optikou autora by se dalo říci, že některé sankcionované subjekty spoléhají na skutečnost, že spojení tohoto institutu s autoritou ÚS by samo o sobě mělo zajistit úspěšnost jejich námítky bez ohledu na to, jaký obraz nabízí jejich majetkové poměry. Naopak, náhledem na některá rozhodnutí NSS lze konstatovat, že k problematice uložené likvidační pokuty přistupuje spíše restriktivně a rozhoduje ve prospěch správních orgánů. V praxi lze vyzdvihnout pět nejčastějších okruhů případů, ve kterých ač by se na první pohled mohlo zdát, že uložená pokuta může být v kontextu finanční situace sankcionovaných subjektů likvidační, tak soudy většinou došli k závěru, že tomu tak není:

- subjekt je dlouhodobě ve ztrátě, přesto stále funguje;
- doporučení k rozprodeji majetku / zásob;
- doporučení jedinému vlastníkovi a jednateři sankcionovaného subjektu, aby z vlastních prostředků pomohl sankcionované společnosti uhradit pokutu;
- obviněný z přestupku – obchodní korporace – disponuje negativní vlastním kapitálem a
- obchodní korporace se nachází v reorganizaci.

V případě kvalifikace **pokuty uložené subjektu nacházejícímu se dlouhodobě ve ztrátě** jako automaticky likvidační lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011–119 (dále jen „rozsudek č. j. 6 Ads 129/2011 – 119“). V tomto rozsudku NSS odmítl názor obviněného z přestupku, že pokutu lze ukládat toliko pouze a jen subjektům, které: „(...) mají k jejímu okamžitému uhrazení dostatečné, volné finanční prostředky.“ V rozsudku č. j. 6 Ads 129/2011–119 NSS potvrdil uložení pokuty²⁰⁾ ve výši 500 000 Kč v roce 2010 společnosti s ručením omezeným, která vykázala v letech 2009 a 2010 ztrátu ve výši 218 000 Kč a 503 000 Kč a obrat 6 224 000 Kč, resp. 4 112 000 Kč – tj. její finanční situace se postupně zhoršovala, když rostla její ztráta a snižoval se její obrat. Přesto NSS pokutu odmítl kvalifikovat jako likvidační, neboť poukázal na skutečnost, že obviněný z přestupku si domluvil s celním úřadem možnost pokutu splácet postupně ve splátkách, a tyto splátky hradil. K argumentu, že dotčená společnost musela propustit 3 ze 6 zaměstnanců a dále zúžit rozsah své podnikatelské činnosti pak NSS upozornil v totožném rozsudku na skutečnost, že se jedná o žádoucí projev represivní funkce pokut. V této souvislosti NSS také upozornil na fakt, že dotčená společnost existovala a nadále podnikala i v době projednávání své kasační stížnosti²¹⁾, což dokazovalo, že jí uložená pokuta nebyla likvidační.

¹⁹⁾ V databázi NSS ke dni činil výsledek vyhledávání pojmu „l2011–68uta“ celkem rozsudků.

²⁰⁾ Jednalo se o spáchání správního deliktu upraveného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, ve znění pozdějších předpisů, kdy horní hranice pokuty činila 50 000 000 Kč.

²¹⁾ Viz přímo cit. z rozsudku č. j. 6 Ads 129/2011–119: „Z argumentace obsažené v kasační stížnosti naopak Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že stěžovatel se dostal do jistých hospodářských obtíží, že musel usměrnit svou podnikatelskou činnost, ale že tato podnikatelská činnost nadále i po vydání napadeného rozhodnutí trvá. Uložená pokuta vzhledem k tvrzením stěžovatele obsažené

K obdobným závěrům dospěl NSS i v případě řešeném v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 250/2014–35 (dále jen „rozsudek č. j. 6 As 250/2014 – 35, kdy byla společnosti s ručením omezeným uložena v roce 2013 pokuta ve výši 150 000 Kč, kdy tato v letech 2011 a 2012 dosáhla ztráty 501 000 Kč a 202 000 Kč. NSS v dané věci neposuzoval potenciální likvidační účinek pokuty od dosažené ztráty, ale obratu – a uložená pokuta činila toliko 1,5 % obratu v předmětném období. Krom toho NSS v totožném rozsudku poukázal na skutečnost, že obviněnému z přestupku bylo umožněno splácení uložené pokuty ve splátkách (a správní žalobě podané touto společností byl následně přiznán i odkladný účinek), a jeho podnikání bylo stabilizované – když se mu mezi roky 2011 a 2012 podařilo výrazně snížit ztrátu.

Jak ukazuje rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 279/2016–45 (dále jen „rozsudek č. j. 5 As 279/2016–45“), na překážku uložení pokuty nemusí být ani situace, kdy společnost s ručením omezeným hospodaří se ztrátou několik let. V konkrétní rovině se NSS v tomto rozsudku zabýval situací, kdy společnost s ručením omezeným dosáhla v letech 2009 až 2012 ztráty postupně ve výši 1 314 429 Kč, 994 621 Kč, 519 748 Kč, a 587 648 Kč; výše uložené pokuty činila 230 000 Kč. Námitky ohledně likvidačního charakteru uložené pokuty NSS odmítl s poukazem na možnost její úhrady ve splátkách s tím, že pokud by pokuta přeci jen způsobila likvidaci dané obchodní korporace, bylo by to spíše vinou způsobu výkonu podnikatelské činnosti, která negeneruje zisk.

K problematice ukládání pokut subjektům nacházejícím se dlouhodobě ve ztrátě tak lze v souladu s rozsudkem NSS ze dne 29. 8. 2023, č. j. 5 As 150/2022 – 25²²⁾ konstatovat, že ztráta rozhodně není oním pomyslným „štitem“, který ochrání před uložením sankce. NSS dává v tomto směru poměrně jednoduchý návod – v případě ztrátovosti podnikání obviněného z přestupku je vhodné vzít v úvahu celkový vývoj jeho podnikatelské činnosti, a poměřit ukládanou pokutu např. jeho obratem (případně dosahovanou ztrátou). Krom toho lze upozornit i na rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2024, č. j. 1 As 78/2024–90, dle kterého: *„Pouhý záporný výsledek hospodaření tak není důvodem pro konstatování likvidačního účinku pokuty. Pokud by tomu tak bylo, mohla by tato skutečnost vést k absurdním závěrům, jelikož např. subjektům dlouhodobě podnikajícím se ztrátou by nebylo vůbec možné uložit správní trest. Případné kontroly a následné trestání protiprávního jednání by vůči těmto subjektům pozbýlo svůj smysl a účel.“*

v kasační stížnosti ohledně jeho majetkové situace i po vydání napadeného rozhodnutí proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nedosahuje likvidačního charakteru, nýbrž se v jeho podnikatelské sféře projevila negativním způsobem, čímž byla naplněna represivní funkce trestání, a protože nedosáhla hranic vymezených pro likvidační pokuty ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, neboť nezpůsobila sama platební neschopnost stěžovatele a nedonutila jej ukončit podnikatelskou činnost.“

²²⁾ Cit.: „Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že by se výměra pokuty měla snižovat/zvyšovat v přímé úměře k dosahovaným příjmům, resp. majetkovým poměrům. Takový výklad by spěl k absurdnímu závěru, že by méně majetné subjekty mohly páchat vysoce závažnou protiprávní činnost s hrozbou pouze nízké pokuty. Ad absurdum by pak předlužení pachatelé se zápornými zisky měli automatickou imunitu vůči pokutám, což ovšem konstantní judikatura správních soudů odmítá.“

Závěrem lze k výše uvedeným praktickým případům poukázat na rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2011, č. j. 4 Ads 133/2011-183 (dále jen „rozsudek č. j. 4 Ads 133/2011-183“), ve kterém byla řešena situace, kdy pěti organizačním jednotkám / základním článkům občanského sdružení²³⁾ byly uloženy v roce 2010 podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí, pokuty v následující výši:

	2008		2009		2010
	zisk / ztráta	neuhrazený zisk / ztráta	zisk / ztráta	neuhrazený zisk / ztráta	výše pokuty
Organizační jednotka A	+ 89 000 Kč	- 6 000 Kč	+ 31 000 Kč	+ 83 000 Kč	100 000 Kč
Organizační jednotka B	+ 86 000 Kč	- 6 000 Kč	+ 31 000 Kč	+ 80 000 Kč	150 000 Kč
Organizační jednotka C	+ 87 000 Kč	- 6 000 Kč	+ 31 000 Kč	+ 81 000 Kč	180 000 Kč
Organizační jednotka D	+ 90 000 Kč	- 6 000 Kč	+ 31 000 Kč	+ 83 000 Kč	90 000 Kč
Organizační jednotka E	+ 86 000 Kč	- 6 000 Kč	+ 31 000 Kč	+ 80 000 Kč	90 000 Kč

Všechny organizační jednotky ve správních žalobách a následně kasačních stížnostech k NSS označily uložené pokuty za likvidační s tím, že uložené pokuty převyšují jejich roční zisky²⁴⁾, a zejména ve vztahu k roku 2009 dokonce i několikanásobně. NSS tuto argumentaci oslyšel, když s odkazem na usnesení RS č. j. 1 As 9/2008–133 výše uvedené pokuty kvalifikoval jako likvidační. Jako benchmark pro tento závěr použil právě zisky jednotlivých organizačních jednotek, aniž by zohlednil jejich celkovou výši aktiv nebo obrátu²⁵⁾. Skutečnost, že ani NSS nemá úplně jednotnou rozhodovací praxi, pak dokládá rozsudek ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011–119, který konstatoval možnost uložení

²³⁾ Všechny tyto organizační jednotky byly registrovány jako agentury práce.

²⁴⁾ Cit. z rozsudku č. j. 4 Ads 133/2011 - 183: „Stěžovatelé zdůraznili, že výše pokut přesahuje roční zisky jednotlivých stěžovatelů, kterým byla ta která pokuta uložena, a ohradili se proti vývodům městského soudu, že patrně eměle navyšují osobní náklady, neboť u agentur práce jsou tyto náklady vždy rozhodující položkou, tvořenou zejména mzdovými prostředky vyplácenými zaměstnancům, kterým byla práce agenturou zprostředkována.“

²⁵⁾ Cit. z rozsudku č. j. 4 Ads 133/2011 - 183: „Pokud tedy byla správnými 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 vykážán 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 způsobila 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.“

pokuty obchodní korporaci, jejíž hospodaření skončilo ve dvou na sebe navazujících letech před uložením pokuty ve ztrátě. NSS tak v poměrně krátkém časovém úseku vydal dva rozsudky s různým náhledem na to, zda byla či nebyla výše uložené sankce subjektu ve ztrátě likvidační, když březnu roku 2011 ji za likvidační označil, přičemž již v červenci následujícího roku již nikoliv.

Druhý okruh případů navazuje na výše uvedené téma a je specifický tím, že obviněný z přestupku – právnická osoba se pohybuje dlouhodobě ve ztrátě, a není schopen uhradit pokutu skrze dostupná aktiva. V takovém případě přichází v úvahu 2 scénáře: (i) rozprodej majetku / aktiv, nebo (ii) získání dodatečných finančních zdrojů – v případě obchodních korporací např. od jejich vlastníků.

V případě **rozprodeje aktiv** lze zmínit rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 388/2018–46, ve kterém byla společnosti s ručením omezeným uložena v roce 2015 pokuta 2 300 000 Kč, a to za situace, kdy daná společnost sice v roce 2013 dosáhla zisku 391 000 Kč, k 30. 6. 2014 ztráty ve výši 251 389 Kč. Ekonomická situace trestané společnosti se tak evidentně zhoršovala, a pokuta několikanásobně překračovala výši zisku z roku 2013. NSS nicméně potvrdil závěry rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „KSBr“) ze dne 6. 9. 2014, č. j. 62 A 124/2016-99, který argument likvidační pokuty odmítl, když poukázal na skutečnost, že daná společnost disponovala zásobami v hodnotě 13 000 000 Kč (z toho výrobky měly hodnotu 1 426 000 Kč), a nerozdělený zisk z minulých let činil 10 213 202 Kč. Jak KSBr, tak i NSS v daném případě poukázaly na skutečnost, že pokutovaná společnost s ručením omezeným i přes vykázanou ztrátu disponuje dostatečným majetkem k úhradě pokuty ze stávajících zdrojů. Dále oba soudy poukázaly na skutečnost, že daný subjekt může za účelem úhrady pokuty provést zpeněžení části svých zásob nebo prodej pohledávek²⁶⁾.

Dalším poměrně překvapivým příkladem z oblasti likvidačních pokut je konstatování soudu, že by se **na úhradě pokuty uložené obchodní korporaci měli podílet členové jejího statutárního orgánu, resp. vlastníci**. V této souvislosti považují za nutné zmínit rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2024, č. j. 2 As 274/2023–32, kterým byl potvrzen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2023, č. j. 10 A 78/2023-67 (dále jen „rozsudek č. j. 2 As 274/2023–32 a „rozsudek č. j. 10 A 78/2023-67““), kdy se oba rozsudky týkaly problematiky ochrany životního prostředí. V konkrétní rovině byla společnosti s ručením omezeným uložena v roce 2022 pokuta ve výši 3 580 000 Kč. V navazujícím soudním řízení se sankcionovaná společnost domáhala moderace pokuty podle § 78 odst. 2 SŘS na částku 1 000 000 Kč s odůvodněním, že uložená pokuta je pro ni ve stávající výši likvidační, což podpořila i konkrétními účetními podklady, když za rok 2022 činila její pasiva 4 580 000 Kč, vlastní kapitál 70 000 Kč, a zisk 28 000 Kč (v předcházejícím roce dosáhla totožná společnost ztráty 130 000 Kč).

²⁶⁾ Viz citace z rozsudku NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 388/2018–46: „S touto argumentací se nicméně již podrobně vypořádala žalovaná v napadeném rozhodnutí. Rozebrala majetkové poměry stěžovatele vyplývající z účetních závěrek sestavených k 31. 12. 2013 a k 30. 6. 2014 a dovodila, že i přes určité zhoršení hospodářských výsledků disponuje stěžovatel dostatečnými zdroji pro úhradu pokuty (z běžných prostředků, prodejem svých pohledávek a části zásob) a tato pro něj nebude mít likvidační účinky.“

Důkazní břemeno ve věci likvidačního účinku uložené pokuty se dotčená společnost snažila unést mimo jiné i prostřednictvím předložení rozvahy, výkazu zisku a ztrát, kartou dlouhodobého majetku, výpisem z katastru nemovitostí k jí vlastněným nemovitostem, výpisem z bankovního účtu (toliko za dva měsíce) a výpisem z obchodního rejstříku. Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 A 78/2023-67 k této argumentaci uvedl, že daná společnost:

- mohla finanční prostředky na úhradu pokuty získat prodejem části svého majetku – a to konkrétně pozemků, které nepoužívala ke své hlavní podnikatelské činnosti, kdy prodejem těchto pozemků by nedošlo k ukončení její hlavní podnikatelské činnosti, tj. ke zničení majetkové základny ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a zbytek pokuty uhradit z peněžních prostředků, kterými disponovala;
- neposkytla správním orgánům výpisy ze všech svých bankovních účtů, a zároveň tvrdila, že svoji podnikatelskou činnost nebyla ani mimo rámec uložené pokuty schopna vykonávat bez zápůjčky ve výši 2 197 000 Kč, poskytnuté jejím jednatelům;
- disponovala o řád vyšším obrátem, než kolik činila výše jejich disponibilních prostředků;
- mohla svého majetku využít k budoucímu pronájmu za účelem zisku nebo získání bankovního úvěru spláceného aktuálními příjmy z podnikatelské činnosti.

Na základě výše uvedeného Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 A 78/2023 - 67 konstatoval, že daná společnost neunesla důkazní břemeno ve vztahu k likvidačnímu účinku pokuty. Dále Městský soud v Praze v totožném rozsudku poukázal ještě na jedno specifikum. Jediným společníkem dané společnosti s ručením omezeným byla akciová společnost, jejímž předsedou (a jediným členem) představenstva byl zároveň jednatel dané pokutované společnosti s ručením omezeným, která zároveň uvedla, že v roce 2022 splatila své jediné společnici závazek ve výši 993 000 Kč, a svému jednateři dlužila z titulu zápůjčky 2 197 000 Kč. K tomu Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 A 78/2023-67 doslova uvedl: *„Žalobkyně tedy v nedávné době získávala na svou podnikatelskou činnost milionové zápůjčky jak od svého společníka, tak jednatele. Podle názoru soudu tak nic nebrání tomu, aby žalobkyně případně získala část prostředků na úhradu pokuty také z těchto zdrojů.“* Jinými slovy – dle názoru Městského soudu v Praze dotčená společnost s ručením omezeným mohla a měla získat finanční prostředky na úhradu uložené pokuty od svého jednatele, resp. společníka. NSS pak v rozsudku č. j. 2 As 274/2023-32 výše uvedené závěry potvrdil, když poukázal na skutečnost, že tato společnost:

- nebyla schopna vykonávat svoji podnikatelskou činnost bez předmětné zápůjčky od svého jediného společníka ve výši 2 197 000 Kč a
- finanční zdroje na úhradu pokuty mohla získat právě od svého jediného společníka, resp. jednatele²⁷⁾.

²⁷⁾ Viz doslovná citace z rozsudku č. j. 2 As 274/2023-32: „Vedle toho, argument, že uhrazení pokuty

Výše uvedené závěry rozhodně nelze vnímat tak, že by jediný jednatel sankcionované společnosti, resp. její jediná společnice, byli povinni participovat na úhradě uložené pokuty, resp. že by tato po nich mohla být vymáhána v rámci exekuce správního rozhodnutí v případě, že by pokuta nebyla sankcionovanou společností uhrazena²⁸⁾. V žádném případě tak nedochází k aplikaci institutu „pearing the corporate veil“²⁹⁾, tj. situace, kdy odpovědnost za finanční závazky kapitálové obchodní společnosti nesou její společníci nebo členové obchodního vedení. Závěry obsažené v rozsudku č. j. 2 As 274/2023–32 pouze indikují možnost správních orgánů a soudů při posuzování majetkových poměrů sankcionovaného subjektu – právnických osob ve vztahu k uložené likvidační pokutě zohledňovat i možnost dodatečného financování ze strany jejich vlastníků nebo obchodního vedení.

V souvislosti s výše uvedeným případem je možné poukázat na skutečnost, že se jedná o poměrně překvapivé rozhodnutí, neboť majetek společníka je v souladu s § 132 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů, oddělen od majetku společnosti s ručením omezeným, resp. společník ručí za závazky společnosti s ručením omezeným jen do výše svého nesplaceného podílu. V případě rozhodovací praxe NSS však lze poukázat na skutečnost, že NSS toto dělení nevnímá dlouhodobě natolik rigidně. V této souvislosti je možné poukázat na problematiku soudních poplatků, kde rozhodovací praxe NSS od roku 2011 zaujímá stanovisko, že u jednočlenných společností s ručením omezením (a nejen u nich) je vztah mezi obchodní společností a jejím vlastníkem natolik úzký, že pokud se daná společnost dovolává osvobození od soudního poplatku z důvodu nemajetnosti podle § 36 odst. 3 SŘS, je nutné, aby tento poplatek za ni uhradil její společník – viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2023, č. j. 6 As 312/2023 - 28³⁰⁾, který perfektně sumarizuje praxi NSS v této oblasti.

Závěrem k tomuto tématu je tak nutné upozornit na skutečnost, že NSS se k problematice možnosti podílení se na úhradě pokuty společníky sankcionované obchodní společnosti vyjádřil pouze ve vztahu k situaci, kdy společnost s ručením omezeným měla toliko jednoho společníka, který byl provázán s jejím jednatelem.

povede ke znemožnění výkonu její podnikatelské činnosti, nelze nečíst ve světle stěžovatelčina konstatování v žalobě, že podnikatelskou činnost ani za běžných okolností nebyla způsobilá vyvíjet bez zápůjčky ve výši 2 197 000 Kč poskytnuté jejím jednatelem. Městský soud v tomto ohledu přílehavě konstatoval, že prostředky pro úhradu uložené pokuty stěžovatelka může potenciálně získat z těchto zdrojů, případně využít majetkového a personálního propojení s jinými společnostmi, na které upozornil již žalovaný ve svém rozhodnutí.“

²⁸⁾ A to buď zčásti nebo zcela.

²⁹⁾ K problematice dále viz LOKAJÍČEK, Jan. *Prolomení majetkové samostatnosti kapitálových společností*. C. H. Beck, Praha, 2016. 161 s. ISBN 978-80-7400-603-6.

³⁰⁾ Cit.: „Nejvyšší správní soud rovněž konstantně judikuje, že v případě jednočlenných společností s ručením omezeným (a nejen u nich) lze při posuzování žádostí o osvobození od soudních poplatků zohlednit úzkou faktickou i finanční vazbu mezi obchodní společností a jejím společníkem. Lze tedy v takovém případě hodnotit, zda jednočlenná společnost, kterou je v dané věci i stěžovatelka, není schopna zajistit úhradu soudního poplatku jinak než z vlastních prostředků, a sice právě prostřednictvím svého jediného společníka (shodně např. rozsudky ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 126/2011-304, již výše označený rozsudek č. j. 1 As 242/2019-14, rozsudek ze dne 2. 7. 2020, č. j. 1 As 225/2020-14, nebo rozsudek ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 125/2021-13, taktéž vydaný ve věci totožné stěžovatelky jako v nyní souzené věci).“

Otázkou zůstává, jaké stanovisko by NSS zaujal ve vztahu ke společnosti s ručením omezeným s vícero společníky (potažmo akciové společnosti s vícero akcionáři), z nichž část by nebyla součástí obchodního vedení (tj. nebyli by součástí statutárních orgánů) a zároveň by neměli vzhledem k velikosti svého obchodního podílu možnost ovlivnit (protiprávní) jednání dané obchodní společnosti. V takovém případě nastupují již klasické otázky, které jsou spjaty právě s institutem „piercing the corporate veil“³¹⁾ – např.:

- kteří společníci / akcionáři by se měli na úhradě pokuty podílet (zda ti, kteří společnost skutečně ovládají, nebo všichni),
- k jakému časovému okamžiku by měli být tito společníci / akcionáři určeni (tj. zda k okamžiku ukončení protiprávního jednání, nebo k okamžiku uložení pokuty), a
- v jakém rozsahu / poměru by se daní společníci / akcionáři měli podílet na úhradě pokuty (odpověď na tuto otázku by mohl usnadnit např. fakt, že daným společníkům / akcionářům byl vyplacen podíl na zisku / dividenda).

Dalším případem, který by se na první pohled mohl zdát jako případ uložení likvidační pokuty, je **problematika negativního / záporného vlastního kapitálu**, resp. situace, kdy cizí zdroje sankcionované obchodní společnosti vysoce převyšují její majetek. V této souvislosti přiznávám, že se mi nepodařilo dohledat rozsudek, ve kterém by NSS řešil tuto situaci, nicméně inspiraci lze analogicky nalézt v oblasti daní a poplatků, resp. v rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 1 Afs 26/2013–29 (dále jen „rozsudek č. j. 1 Afs 26/2013–29“). Tento rozsudek se týkal problematiky tzv. solárního odvodu, resp. solární daně, kdy v průběhu roku 2010 došlo k výrazné změně podmínek podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, původně stanovených zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, když v roce 2010 zavedl stát dodatečné odvody z elektřiny vyrobené ze slunečního záření³²⁾. Tento krok znamenal výrazné snížení příjmů výrobců solární energie, kteří své podnikatelské záměry měli nastaveny na garantovanou odkupní cenu jimi vyrobené energie. To byl i případ společnosti s ručením omezením, která se obrátila nejdříve stížností vůči Finančnímu úřadu (dále jen „FÚ“) podle § 237 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „DŘ“) proti rozhodnutím o odvodech, které ji snížily příjmy za vyrobenou elektřinu, následně proti těmto rozhodnutím brojila i správní žalobou, která byla

³¹⁾ Viz LOKAJÍČEK, Jan. *Prolomení majetkové samostatnosti kapitálových společností*. C. H. Beck, Praha, 2016. str. 63 a 64. ISBN 978-80-7400-603-6.

³²⁾ Daný mechanismus fungoval tak, že výrobci solární energie tuto dodali do sítě distributorů, následně fakturovali distributorovi cenu této energie a ten ji výrobcům proplatil. Zákonem č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů nicméně došlo k uvalení dodatečného odvodu na takto vyrobenou solární energii (tzv. solární daň), která v praxi fungovala tak, že distributor energie v pozici plátce odvedl danou solární daň, a následně vyplatil výrobcí energie – který byl poplatníkem daně – sníženou cenu za vyrobenou energii. Zavedení tzv. solární daně přezkoumával i ÚS, který konstatoval v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 její soulad s Ústavou.

rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 1. 2013, č. j. 10 Af 388/2012 – 38 zamítnuta (dále jen „KSČB“ a „rozsudek č. j. 10 Af 388/2012 – 38“). KSČB přitom odmítl i tvrzení ve věci údajně likvidačního / rdousícího efektu tzv. solární daně, když poukázal na skutečnost, že daná obchodní společnost na tento efekt nepoukazovala v řízení před FÚ. Následně proti rozsudku č. j. 10 Af 388/2012–38 podala dotčená společnost kasační stížnost, kterou NSS rozsudkem č. j. 1 Afs 26/202013–29 zamítl. V případě likvidačního účinku solární daně pak NSS poukázal na způsob financování podnikatelské činnosti dané společnosti, která:

- byla založena v roce 2009 se základním kapitálem 200 000 Kč;
- v roce 2009 pořídila dlouhodobý majetek ve výši 108 000 000 Kč, a to z cizích zdrojů, které činily 114 000 000 Kč.

Výše uvedenou finanční situaci NSS v rozsudku č. j. 1 Afs 26/2013–29 komentoval slovy, že daná společnost byla od svého počátku zranitelná vůči i nejmenší míře rizika související s její podnikatelskou činností, neboť vyjma tržeb neměla žádné vlastní zdroje. Dané závěry lze dle mého názoru plně aplikovat i na problematiku ukládání pokut v přestupkovém řízení, neboť pokud určitý subjekt zahájí svoji podnikatelskou činnost za podobných podmínek, tak de facto bude pro něj likvidační pokuta uložena i v zanedbatelné výši, která nemusí naplnit ani funkci generální prevence. Skutečnost, že riziko je inherentní součástí podnikatelské činnosti zdůraznil NSS ve své rozhodovací praxi opakovaně – zmínit lze např. rozsudky ze dne 7. 8. 2013, č. j. 1 Afs 31/2013–32³³⁾ nebo rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 9 As 33/2012–40³⁴⁾.

Závěrečné téma, kterému považuji za vhodné věnovat pozornost, je problematika ukládání pokut **obchodním korporacím, které se nachází v úpadku**. V této souvislosti lze odkázat na případ, který řešil NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2022, č. j. 4 Ads 440/2019–29 (dále jen „rozsudek č. j. 4 Ads 440/202019–29“). V tomto případě byla uložena společnosti s ručením omezeným prvostupňovým orgánem pokuta ve výši 1 000 000 Kč, ačkoliv 4 měsíce před tímto krokem byl ve vztahu k této společnosti zjištěn úpadek ve smyslu § 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů (dále je „InsZ“), a povolena její reorganizace podle § 316 a násl. InsZ. Odvolací orgán následně takto uloženou pokutu snížil na 700 000 Kč. V rámci projednání takto uložené pokuty správním

³³⁾ Cit.: „Pojmovým znakem jakékoliv podnikatelské činnosti je nést jistou míru rizika.“

³⁴⁾ Cit.: „Ve vztahu k námitce likvidačního charakteru pokuty lze rovněž uvést, že stěžovatelka je právnickou osobou založenou za účelem podnikání (§ 56 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů). Jako taková vstupovala do svého právního života s vědomím rizik a povinností, které s sebou podnikání nese. Stěžovatelka tyto povinnosti nerespektovala a dala tím vzniknout protiprávní situaci, k jejímuž odstranění je povinna na základě pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy a správních soudů. Pokud by správní orgány rezignovaly na vymáhání pravomocně uložené povinnosti, která je pouhým následkem vlastní dlouhodobé protiprávní činnosti stěžovatelky, dovolily by jí vyhnout se odpovědnosti, která jí stíhá. Zároveň by tím ohrozily efektivní uplatňování práva a daly na vědomí, že v případech dostatečně rozsáhlé protiprávní činnosti je možné uniknout odpovídajícím následkům.“

soudem došlo ke snížení pokuty podle § 78 odst. 2 SŘS na částku 200 000 Kč, když v průběhu soudního přezkumu druhostupňového rozhodnutí došlo ke změně způsobu řešení úpadku dané společnosti z reorganizace na konkurs, a to postupem podle § 363 InsZ. Krajský soud tento krok odůvodnil tím, že uložená pokuta – vzhledem ke konkursu – již nebude plnit preventivní funkci. NSS v rozsudku č. j. 4 Ads 440/2019–29³⁵⁾ takový postup odmítl a poukázal na skutečnost, že změna řešení úpadku z reorganizace na konkurs v žádném případě neaktivuje moderační právo soudu podle § 78 odst. 2 SŘS, pokud nejsou zjištěny bližší informace o finanční situaci sankcionovaného, a dále že ani samotný konkurs nevyklučuje, že sankcionovaný znovu zahájí podnikatelskou činnost. Z tohoto závěru tak lze vyvodit, že v praxi není pro uložení pokuty obchodní korporaci na překážku ani skutečnost, že tato se nachází v úpadku řešeném reorganizací nebo konkursem na její majetek, nota bene aby takto uložená pokuta byla automaticky nahlížena jako likvidační.

Z výše uvedeného vyplývá, že NSS v rámci přezkumu námítky likvidační pokuty má tendenci přistupovat k hodnocení majetkových poměrů obviněných z přestupků – podnikajících fyzických osob a právnických osob – komplexním způsobem, a rozhodně ne restriktivně. NSS se vyhýbá kvantifikaci pojmu „likvidační pokuta“, kdy by určitou výši pokuty stanovil ve vztahu ke konkrétní účetní hodnotě jako nelikvidační, byť výjimky se najdou; viz např.:

- v rozsudku ze dne 28. 12. 2022, č. j. 2 As 155/2021–51 s odkazem na dřívější judikaturu³⁶⁾ NSS konstatoval, že pokutu ve výši 100 000 Kč nelze samu o sobě v podnikatelském prostředí považovat za likvidační;
- v rozsudku ze dne 9. 5. 2023, č. j. 3 As 10/2021–35 odmítl bez dalšího kvalifikovat jako likvidační pokutu dosahující 10 % z čistého obrátu společnosti s ručením omezeným dosaženého za rok předcházející uložení této pokuty;
- v již zmíněném rozsudku č. j. 8 Azs 280/2021–45³⁷⁾ NSS upozornil na skutečnost, že spodní hranice pokuty 100 000 Kč nemůže být sama o sobě likvidační v případě, že pachatelem přestupku je letecká společnost, která ke své podnikatelské činnosti musí disponovat podstatně většími finančními zdroji.

³⁵⁾ Cit.: „Případná změna způsobu řešení úpadku z reorganizace na konkurs však nemusí být sama o sobě důvodem pro moderaci sankce, jestliže nebyly zjištěny konkrétní majetkové poměry žalobkyně ani bližší stav insolvenčního řízení, resp. okolnosti, jež dokreslují poměry žalobkyně a mohou mít vliv na úvahy o přiměřenosti uložené sankce z pohledu možné moderace. (...) Ani uvedené totiž nelze bez dalšího dovozovat pouze ze skutečnosti, že na majetek žalobkyně byl prohlášen konkurs, a to tím spíše, že předem nelze vyloučit, že žalobkyně bude vyvíjet další obchodní činnost i poté, co bude insolvenční řízení ukončeno.“

³⁶⁾ Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014-41; totožně i v rozsudku NSS ze dne 20. 2. 2020, č. j. 2 Ads 171/2019–43.

³⁷⁾ Cit.: „Obecně nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že skutková podstata přestupku podle § 157 odst. 1 zákona o pobytu cizinců míří výhradně na specifickou skupinu adresátů v podobě leteckých dopravců, což jsou velké společnosti, u kterých obecně výše možných pokut nebude mít zpravidla likvidační charakter, ledaže taková společnost bude zcela konkrétně tvrdit a dokládat opak, tj. bude svoji argumentaci stavět na špatné ekonomické situaci.“

V souvislosti s posledně citovaným rozsudkem tak považují za nutné zmínit ještě jeden faktor pro určení případného likvidačního charakteru pokuty, kterým je osobnost pachatele přestupku **v kontextu předmětu jeho činnosti**. V případě, že je pachatelem přestupku subjekt, který podniká v odvětví, do kterého je umožněn vstup toliko kapitálově silně vybaveným subjektům (např. banky, pojišťovny, nebankovní poskytovatelé spotřebitelského úvěru, letecké společnosti etc.), pak se likvidační charakter pokuty posuzuje právě i v kontextu tohoto faktoru – tj. že ukládaná pokuta směřuje proti subjektu, který aby vůbec mohl legálně podnikat v určitém odvětví, musí být odpovídajícím způsobem finančně silný.

Závěr

Zákaz ukládání likvidačních pokut v přestupkovém řízení byl poprvé vysloven před více jak dvaceti lety, a od té doby byl tento institut podroben přezkumu v případech pokrývajících sankcionování jak fyzických osob - nepodnikatelů a podnikajících fyzických osob, tak i právnických osob. Již původně formulovanému zákazu ukládání likvidačních pokut v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 lze vytknout celou řadu nedostatků, mezi které jednoznačně patří skutečnost, že tento zákaz byl formulován bez použití jediného pojmu z účetnictví. Na druhou stranu je nutné poukázat na skutečnost, že univerzální definice / kvantifikace likvidační pokuty není možná, neboť obviněnými z přestupku může být nepřehledné množství subjektů, které mají různou strukturu financování a účetnictví; příkladem lze zmínit (vyjma fyzických osob – nepodnikatelů, podnikajících fyzických osob a obchodních korporací) obce³⁸⁾, příspěvkové organizace³⁹⁾, ministerstva⁴⁰⁾, zapsané spolky⁴¹⁾.

Dalším argumentem proti kvantifikaci konkrétní pokuty jako likvidační považují ještě argument inflace, kterou Česká republika zažila v uplynulých letech⁴²⁾, kdy průměrná roční míra inflace přesáhla standartní hodnoty a dosáhla ve dvakrát po sobě jdoucích letech dvouciferných hodnot. V případě takto vysoké inflace dochází k posunu cenové hladiny, a pokuty definované prostřednictvím fixně určené částky jako likvidační se mohou stát vlivem inflace naprosto standartní.

Dále lze na tomto místě uvést, že jednoznačnou záležitostí z oblasti správního trestání nemusí být ani sankcionování obchodních korporací – sám autor je zvědav, jak by se správní orgány a soudy vypořádaly s námitkou likvidační pokuty u komanditní společnosti, u které v souladu s § 118 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů, komplementář(i) - což mohou být i fyzické osoby – ručí neomezeně.

³⁸⁾ viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 245/2015–3.

³⁹⁾ viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 1 As 3/2024–31.

⁴⁰⁾ viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2023, č. j. 7 As 57/2023–38.

⁴¹⁾ viz např. již zmíněný rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 9 Afs 42/2013–105.

⁴²⁾ Např. v roce 2022 činila průměrná roční míra inflace 15,1 %, v roce 2023 pak 10,7 %.

Dostupné z: <<https://csu.gov.cz/prumerna-rocni-mira-inflace-v-letech-1998-2023>>.

Optikou rozhodovací praxe NSS je možné konstatovat, že ten k problematice dovolání se zákazu uložení likvidační pokuty přistupuje jako k prostředku „ultima ratio“ – jedná se o výjimečný institut, ke kterému je nutné přistupovat značně restriktivně⁴³⁾. Tomuto závěru svědčí např. dlouhodobý názor NSS, že sama skutečnost, že se obchodní korporace nachází ve ztrátě, ještě nutně neznamená, že by na jakoukoliv jí uloženou pokutu bylo nutné nahlížet jako na likvidační. V takových případech je vždy nutné posoudit majetkové poměry dané právnické osoby a např. poměr uložené pokuty a ztráty, nebo obratu dané právnické osoby. Co lze ovšem v rozhodovací praxi NSS považovat za poměrně zajímavý posun, je problematika reprezentovaná rozsudkem č. j. 2 As 274/2023–32, ze kterého vyplývá, že při úvahách o likvidačním charakteru uložené pokuty lze zvážit i možnost poskytnutí finančních prostředků od jediného společníka společnosti s ručením omezeným. Dle mého názoru je takový posun v judikatuře NSS ve vztahu k likvidační pokutě zajímavý, nicméně má v praxi své mantinely. Primárně je nutné nastolit otázku, zda by takový postup bylo možné aplikovat i u společností s ručením omezeným s více společníky, nebo akciových společností, u kterých zejména minoritní akcionáři nejsou schopni ovlivňovat (protiprávní) jednání společnosti, a jediným prostředkem projevu nesouhlasu je prodej obchodního podílu / akcií.

Závěrem je možné si položit otázku, jaká opatření by měli přijmout obvinění z přestupku v případě, že se obávají uložení likvidační pokuty, resp. tato jim byla uložena, a oni usilují o její zrušení / moderaci v rámci řízení o odvolání / soudního přezkumu. V tomto směru lze definovat poměrně jasná a jednoduchá doporučení:

- maximálně spolupracovat se správními orgány v oblasti prokázání majetkových poměrů – tj. předložit kompletní údaje o své finanční situaci, neodkazovat toliko na údaje založené ve sbírce listin, vyjádřit se k zůstatkům na účtu / účtech, a to jak v případě právnických, tak podnikajících fyzických osob a fyzických osob – nepodnikatelů a v žádném případě nepředkládat pozměněné, nebo neúplné účetní údaje;
- v případě uložení pokuty považované za likvidační v prvním stupni (i např. z důvodu nesplnění výše uvedeného doporučení) namítnout tuto skutečnost již v odvolání a poskytnout druhostupňovému orgánu součinnost popsanou v prvním doporučení (včetně např. zpracování odborného stanoviska týkajícího se odhadovaného dopadu uložené pokuty na cash flow a celkovou hospodářskou situaci);
- v případě odmítnutí argumentu uložení likvidační pokuty druhostupňovým orgánem a potvrzení prvostupňového rozhodnutí domáhat se přiznání odkladného účinku správní žaloby podle § 73 SŘS a zahájit neprodleně vyjednávání s celním úřadem.

⁴³⁾ Analogicky by se dalo říci, že NSS vyžaduje po obviněných z přestupku unesení důkazního břemena ve stejném rozsahu jako v případě dalšího výjimečného institutu – liberace podle § 21 PŘZ u právnických osob.

Podniknutí výše uvedených kroků samo o sobě negarantuje, že uložená pokuta bude posouzena správním soudem jako likvidační. Determinantem tohoto závěru vždy zůstanou majetkové poměry sankcionovaného. Na druhou stranu, podniknutí výše uvedených kroků výrazným způsobem dodá argumentaci sankcionovaného na důvěryhodnosti a naopak, vynechání jakéhokoli výše uvedeného kroku oslabuje důvěryhodnost toho, kdo se zákazu uložení likvidační pokuty dovolává. V případě realizace procesní strategie obviněného z přestupku spočívající v pasivitě v průběhu přestupkového řízení a následném předložení kompletních podkladů týkajících se jeho finanční situace lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015–71⁴⁴⁾, dle kterého takový postup (byť se může jevit jako obstrukční) možný je. V souladu se zmíněným usnesením totiž správní soud v takovém případě přezkoumává skutkový stav zjištěný správními orgány – které této taktice mohou čelit tím, že prokáží, že podnikly veškeré možné kroky za zjištěním finanční situace obviněného z přestupku. Pokud správní soud zjistí, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 3 SŘ, může buď sám dokazování doplnit, nebo rozhodnutí zrušit a vrátit nazpět správnímu orgánu⁴⁵⁾.

Shrnutí:

Jedním ze základních principů správního trestání je zákaz ukládání likvidačních pokut, který byl v českém právu poprvé formulován Ústavním soudem před více jak 20 lety. Postupná aplikace tohoto principu správními orgány a správními soudy s sebou přinesla celou řadu praktických problémů, mezi které patří např. důkazní břemeno ve věci prokázání likvidační pokuty, její definice nebo diferenciací mezi právníckými osobami, fyzickými osobami a fyzickými osobami – podnikateli. V průběhu aplikace tohoto institutu správními orgány a správními soudy pak v minulosti docházelo i k hledání odpovědi na otázku, kde se přesně nachází hranice likvidační pokuty. Tyto hranice byly postupně judikaturou Nejvyššího správního soudu postupně posouvány, a to v kontextu skutečnosti, že námitka uložení likvidační pokuty začala být celou řadou subjektů zneužívána. V současné době Nejvyšší správní soud přistupuje k námitce likvidační pokuty jako k prostředku „ultima ratio“, a odmítá jako likvidační pokutu automaticky kvalifikovat pokutu uloženou společností nacházejícím se dlouhodobě ve ztrátě nebo které se nachází v úpadku. Krom toho je nutné upozornit na skutečnost, že Nejvyšší správní soud otevřel možnost odmítnout

⁴⁴⁾ Cit.: „Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné.“

⁴⁵⁾ Cit.: „V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.“

námitku likvidační pokuty z toho důvodu, že na její úhradě může participovat i jediný společník / jednatel společnosti s ručením omezeným.

Klíčová slova: likvidační pokuta, ukládání pokut společnostem dosahujícím dlouhodobě ztráty, ukládání pokut společnostem nacházejícím se v úpadku, likvidační pokuta jako "ultima ratio", definice likvidační pokuty, historie zákazu ukládání likvidačních pokut.

Liquidation fines and the search for their limits in case law – summary:

One of the fundamental principles of administrative punishment is the prohibition of imposing liquidation fines, a principle first formulated in the Czech legal order by the Constitutional Court more than two decades ago. The progressive application of this principle by administrative authorities and administrative courts has given rise to a number of practical challenges, including, inter alia, questions concerning the allocation of the burden of proof in establishing the liquidation nature of a fine, its definition, and the differentiation of its assessment in relation to legal persons, natural persons, and natural persons engaged in business activities. In the course of applying this principle, both administrative authorities and administrative courts have had to address the question of where the boundaries of a liquidation fine lie. These boundaries have gradually been recalibrated in the case law of the Supreme Administrative Court, particularly in response to the increasingly frequent—at times even abusive—invocation of objections alleging the imposition of a liquidation fine. At present, the Supreme Administrative Court approaches such objections as a measure of ultima ratio, declining to qualify as liquidation per se fines imposed on companies operating in long-term financial loss or undergoing insolvency proceedings. Furthermore, it should be noted that the Supreme Administrative Court has opened the possibility of rejecting an objection alleging a liquidation fine on the grounds that even a sole shareholder or managing director of a private limited liability company may contribute to the payment of the fine.

Keywords: Liquidation fine, imposing fines on companies with long-term losses, imposing fines on companies in bankruptcy, liquidation fine as "ultima ratio", definition of liquidation fine, history of prohibition of imposing liquidation fines.