

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Martin Michalička (diplomant)

Sankce za správní delikty a ochranná opatření

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Helena Prášková CSc.

Katedra: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. dubna 2011

**Za vedení diplomové práce, stejně jako za cenné podněty a připomínky děkuji
svému vedoucímu JUDr. Heleně Práškové**

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a výhradně s použitím
citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů. Tato práce nebyla využita
k získání jiného nebo stejného titulu.*

V Praze dne 30. 4. 2012

Martin Michalička

Obsah

| | | |
|----------|---|-------------------------------------|
| 1 | ÚVOD | 5 |
| 2 | SANKCE A TREST V PRÁVU | 6 |
| 2.1 | POJEM PRÁVNÍ SANKCE A PRÁVNÍHO TRESTU..... | 6 |
| 2.1.1 | Vymezení sankce..... | 6 |
| 2.1.2 | Vymezení trestu..... | 7 |
| 2.2 | ROZDÍL SOUDNÍCH A SPRÁVNÍCH TRESTŮ | 8 |
| 3 | VYMEZENÍ A ÚČEL SPRÁVNÍHO TRESTU | 10 |
| 3.1 | VYMEZENÍ A ZNAKY SPRÁVNÍHO TRESTU | 11 |
| 3.2 | ÚČEL SPRÁVNÍCH TRESTŮ | 11 |
| 3.2.1 | Trestněprávní nauka k účelu trestu..... | 12 |
| 3.2.2 | Názory vědy správního práva..... | 17 |
| 3.2.3 | Účel trestu v judikatuře správních soudů | 18 |
| 3.2.4 | Vlastní úvahy o účelu správního trestu..... | 21 |
| 3.2.5 | Objekt správních deliktů | Error! Bookmark not defined. |
| 3.3 | ZÁSADY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ | 22 |
| 4 | KLASIFIKACE SPRÁVNÍCH TRESTŮ | 25 |
| 4.1 | TRESTY ZA PŘESTUPKY | 26 |
| 4.1.1 | Napomenutí..... | 28 |
| 4.1.2 | Pokuta | 29 |
| 4.1.3 | Zákaz činnosti..... | 31 |
| 4.1.4 | Propadnutí věci..... | 35 |
| 4.2 | OCHRANNÁ OPATŘENÍ | 36 |
| 4.2.1 | Omezující opatření..... | 36 |
| 4.2.2 | Zabrání věci | 37 |
| 4.3 | TRESTY ZA JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY..... | 38 |
| 4.3.1 | Tresty za jiné správní delikty fyzických osob | 38 |
| 4.3.2 | Tresty za správní delikty smíšené povahy | 38 |
| 4.4 | DISCIPLINÁRNÍ TRESTY..... | 41 |
| 4.5 | POŘÁDKOVÉ TRESTY | 46 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5 | UKLÁDÁNÍ TRESTŮ | 49 |
| 5.1 | KRITÉRIA PRO UKLÁDÁNÍ SANKCÍ..... | 49 |
| 5.1.1 | <i>Závažnost správního deliktu</i> | <i>50</i> |
| 5.1.2 | <i>Poměry pachatele.....</i> | <i>51</i> |
| 5.2 | UKLÁDÁNÍ TRESTŮ PŘI SOUBĚHU SPRÁVNÍCH DELIKTŮ | 58 |
| 6 | VÝKON SPRÁVNÍCH TRESTŮ | 61 |
| 6.1 | EXEKUCE NA PENĚŽITÁ PLNĚNÍ | 61 |
| 6.2 | EXEKUCE NA NEPENĚŽITÁ PLNĚNÍ | 62 |
| 7 | EFEKTIVITA UKLÁDÁNÍ SPRÁVNÍCH TRESTŮ Z POHLEDU EKONOMICKÉ ANALÝZY PRÁVA..... | 64 |
| 7.1 | EKONOMICKÁ ANALÝZA PRÁVA A VĚDA SPRÁVNÍHO PRÁVA | 64 |
| 7.2 | ZKOUMANÉ OTÁZKY | 65 |
| 7.2.1 | <i>Určení optimální výše trestu.....</i> | <i>66</i> |
| 7.2.2 | <i>Kritérium majetkových poměrů dle ekonomické analýzy.....</i> | <i>68</i> |
| 8 | ÚVAHY DE LEGE FERENDA..... | 69 |
| 9 | ZÁVĚR..... | 71 |
| 10 | ZDROJE..... | 73 |

1 Úvod

Práce se věnuje trestům užívaným v rámci správního práva trestního. Mým cílem je přinést ucelené shrnutí teoretických aspektů s ukládáním správních trestů veřejnou a také jejich klasifikaci dle jednotlivých druhů správních deliktů. Za klíčovou pokládám především problematiku účelu a funkce správních trestů a problematiku kritérií, která by měla být brána v potaz při úvahách o stanovení výše trestu. Čerpám především z nauky správního práva a judikatury správních soudů.

Téma je rozděleno do šesti částí. První částí vymezuje pojem sankce a trestu v právu a popisuje hranici mezi tresty soudními a správními.

Druhá část se zaměřuje na vymezení pojmu správního trestu a jeho účelu. K tomu užívá trestněprávní teorie účelu trestu a dále názory obsažené v judikatuře správních soudů a správněprávní nauce. Nastihuje rovněž souhrn zásad spojených s ukládáním správních trestů.

Třetí část kategorizuje jednotlivé druhy trestů z hlediska správních deliktů, za které jsou ukládány. Vymezuje tresty za přestupky a související ochranná opatření, tresty za jiné správní delikty, disciplinární tresty a pořádkové tresty.

Čtvrtá část se věnuje ukládání trestu. Zmiňuje především, jakými kritérii se správní orgány při ukládání trestů řídí. Ze zkoumaných kritérií se blíže zaměřuje na kritérium závažnosti spáchaného deliktu a na kritérium majetkových poměrů pachatele.

Pátá část se zaměřuje na problematiku výkonu správních trestů v exekučním řízení. Rozlišuje výkon peněžitých plnění dle správy daní a poplatků a výkon nepeněžitých plnění dle právních předpisů pro správu daní a poplatků.

Šestá část se zaměřuje na problematiku efektivnosti správních trestů. Zkoumá ekonomické předpoklady pro určení optimální výše trestu. Zaměřuje se také na význam majetkových poměrů pachatele z hlediska citelnosti trestu. Vychází z přístupů ekonomické analýzy práva.

Text je dokončen k právnímu stavu 30. 4. 2012.

2 Sankce a trest v právu

2.1 Pojem právní sankce a právního trestu

Ve správním právu trestním se setkáváme se dvěma obsahově blízkými pojmy, se sankcí a s trestem.

2.1.1 Vymezení sankce

Sankce je jednou za složek právní normy, vedle hypotézy a dispozice. Nastupuje tehdy, pokud není splněna dispozice právní normy. Je typicky spojena s újmou, kterou má způsobit osobě, která nesplnila dispozici právní normy. V zásadě znamená vznik dodatečné povinnosti, která přistupuje k nesplněné povinnosti primární (vyplývající z dispozice právní normy). Podobným způsobem chápe sankci i Viktor Knapp: „*Sankce je sekundární povinnost, jejímž předmětem je strpění nějaké újmy a podmínkou je porušení právní povinnosti, přičemž sám pojem újmy se vykládá v různě širokém smyslu.*“¹

Sankce je spojena s pojmem právní odpovědnosti za protiprávní jednání. Rozlišujeme podle jednotlivých právních odvětví odpovědnost soukromoprávní (odpovědnost za porušení povinnosti ve vztazích upravených soukromoprávní metodou úpravy), a odpovědnost veřejnoprávní (odpovědnost za trestný čin a správní delikt). S jednotlivými druhy odpovědnosti souvisejí i jednotlivé druhy sankcí.

V soukromém právu vzniká povinnost rušiteli nést sankci, jež směřuje k obnovení porušených právních vztahů. „*Odpovědnostní povinnost má především reparační funkci, směřuje k obnovení porušených (ohrožených) zájmů.*“² Tomu odpovídají i druhy sankcí. „*Typickými sankcemi tu jsou: náhrada způsobené škody, povinnost odstranit vady věci, povinnost vrátit neoprávněně získaný majetkový prospěch, povinnost poskytnout přiměřené zadostiučinění atd.*“³

¹ Viktor Knapp. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 1995. s. 152

² Jiří Boguszak. *Teorie práva*. Praha: EURLEX Bohemia 2001, str. 171

³ Jiří Boguszak. *Teorie práva*. Praha: EURLEX Bohemia 2001, str. 171

Ve veřejném právu se užívá pojem trestní sankce (trest) pro označení sankcí za trestné činy a správní delikty. V současnosti se pod vlivem platné právní úpravy používá pro označení sankcí, ukládaných za správní delikty, také pojem správní sankce. Přikláním se k Vopálkovi, že pro označení sankcí za správní delikty je výstižnější pojem trestní sankce, neboť lépe vystihuje obsahovou blízkost s institutem trestního práva.⁴

2.1.2 Vymezení trestu

Trestní sankce (tresty) jsou specifickým druhem sankcí, ukládaných za spáchané trestné činy a správní delikty. K samotnému vymezení trestu se vyjádřila řada autorů.

Rawls trest definuje jako legální zbavení osoby určitého práva, které patří mezi obvyklá práva občana, z důvodu, že dotyčná osoba porušila právní normu, jejíž porušení je konstatováno v řádném soudním procesu, zbavení práva je vykonáno příslušným státním orgánem a jak delikt, tak sankce jsou právním řádem stanoveny, a to v době spáchání deliktu.⁵

Jelínek chápe trest jako zákonem stanovený právní následek za určité protiprávní jednání. „*Trest, právní následek činu, na němž lpí vina, spočívá v právní újmě a ta je pachatelem pocíťována jako zlo a podle vůle zákonodárce má být jako taková přijímána.*“⁶

Byť jednotliví autoři kladou důraz na odlišné stránky pojmu trest, v zásadě nespornými znaky se zdají být újma způsobená pachateli, souvislost s protiprávním jednáním, kterého se pachatel dopustil a výkon trestu orgány státní (veřejné) moci.

⁴ Vladimír Vopálka. Správní či soudní projednání správních deliktů In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 24, rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007 – 135.

⁵ John Rawls. Two Concepts of Rules. In *Philosophical Review* (Leden 1955), 64 (1), str. 9

⁶ Jiří Jelínek. Trestní právo. 3. Přehracované a aktualizované vydání., Praha: Linde, 2008, str. 341.

2.2 Rozdíl soudních a správních trestů

Tresty se obecně dělí na tresty správní a soudní. Dle platného práva soudní tresty ukládá soud za trestné činy v trestním řízení, zatímco správní tresty ukládá příslušný správní orgán ve správním řízení.

Výčet soudních trestů dnes podává zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník a zákon č. 411/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Soudními tresty dle trestního zákoníku jsou odnětí svobody, obecně prospěšné práce, domácí vězení, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz pobytu, zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce, ztráta čestných titulů nebo vyznamenání a ztráta vojenské hodnosti. Soudními tresty dle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob jsou trest zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, zákaz účasti v koncesním řízení či veřejné soutěži a zákaz přijímání dotací a subvencí.

Správní tresty jsou obsaženy, spolu se skutkovými podstatami správních deliktů, v řadě zákonů regulujících příslušnou oblast veřejné správy. Kodifikováno je pouze přestupkové právo v zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Správní delikty se trestají především pokutou, dalšími často užívanými tresty jsou propadnutí věci, zákaz činnosti a napomenutí.

Z pohledu platného práva se dá rozdíl mezi správními a soudními delikty shrnout do následujících kategorií:

- 1) Soudní tresty jsou variabilnější, umožňují postihnout pachatele na svobodě, majetku a cti. Správní tresty jsou omezenější, postihují pachatele správního deliktu zpravidla pouze na majetku,
- 2) Soudní tresty mají větší rozpětí a zpravidla znamenají tvrdší postih⁷

⁷ Neplatí to ovšem vždy, v případě postihu na majetku dosahují horní hranice některých správních trestů zcela mimořádných výšek, pravděpodobně převyšujících horní hranici peněžitého trestu, který by byl za obdobně nebezpečné jednání uložen v trestním řízení. Příkladem mohou být pokuty, které lze uložit za správní delikty dle zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Za správní delikt právnické osoby i přestupek zde lze uložit pokutu až 50.000.000 Kč.

- 3) Hlavním druhem soudního trestu je odnětí svobody, zatímco hlavním druhem správního trestu je pokuta,

Rozdíl mezi správními a soudními delikty je úzce spojen s teoretickým odlišením soudních a správních deliktů. Pro účely rozlišení správních a soudních trestů je tedy vhodné se alespoň rámcově vyjádřit i k otázce odlišení obou kategorií deliktů. Ohledně tohoto odlišení se vede v rámci právní teorie diskuze, ve které lze rozeznávat dva hlavní názorové proudy.

Starší názorový proud, reprezentovaný například Weyerem, Merkelem a Pošvářem, nepředpokládá, že existuje teoretický znak odlišující obě kategorie deliktů. Jejich třídění dle závažnosti protiprávního jednání je arbitrární, závisící pouze na úvaze zákonodárce. Jakýkoliv trestný čin by se mohl stát správním deliktem a naopak, pokud by se k takovému kroku zákonodárce rozhodl.⁸ Odlišnosti v ukládaných trestech a v procesních postupech lze podle tohoto proudu chápat jako málo významné.⁹

Druhý názorový proud naproti tomu vychází z předpokladu, že mezi soudními a správními delikty existují podstatné teoretické rozdíly. Jsou nacházeny například v rovině etické (morálně závadné trestné činy oproti eticky indiferentním správním deliktům), ve významu chráněného objektu (trestní právo chrání nejpodstatnější společenské hodnoty, zatímco správní právo trestní se omezuje na postih protisprávního jednání), v objektivní stránce deliktů (závažnější způsob provedení trestných činů), v otázkách zavinění (u trestných činů se vyžaduje vždy, u správních deliktů v některých případech nikoliv), v materiální stránce (vyšší společenská závažnost trestných činů), ve formulacích skutkových podstat různých druhů trestů a jejich dopadu do sféry základních práv a svobod pachatele (trest odnětí svobody za trestné činy a jeho absence u správních

⁸ Blíže Pavel Mates. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 16

⁹ Jan Musil. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, deliktní odpovědnost právnických osob. In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 19

deliktů). Zároveň ovšem lze ke každému z výše uvedených dělení dodat výjimky, které budou platnost hranice mezi správními a soudními delikty relativizovat.¹⁰

Řada současných autorů považuje relativnost výše uvedených kritérií za natolik podstatnou, že nás nutí vzdát se úmyslu vytyčit zřetelnou hranici mezi správními a soudními delikty. „*Všeobecně přijatelnou a obecně platnou hranici mezi soudními a správními delikty se doposud nepodařilo nalézt, a to tím spíše, že je dosti pohyblivá a věcné rozdíly mezi správními delikty a trestnými činy bývají mnohdy velmi mlhavé, to, co je v jednom státě deliktem soudním může být v jiném deliktem správním a naopak.*“¹¹ Pro podpoření tohoto názoru bývají zmiňovány i argumenty, že předmětem zařazení ovlivňují i takové faktory, jako je tradice, státní zřízení nebo či momentální politická situace. Rovněž NSS v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, konstatoval: „*Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak.*“¹²

Obecně souhlasím se Sládečkem v tom, že primárním hlediskem jejich odlišení by měla být závažnost deliktu.¹³ Vyšší závažnost soudních deliktů odůvodňuje obecně vyšší rozpětí soudních trestů, naproti tomu velmi vysoké peněžité pokuty, které je možné ukládat za některé správní delikty, působí v tomto ohledu jako ne zcela vhodně nastavené.

¹⁰ Pavel Mates. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 21

¹¹ Pavel Mates. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 25

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb.

¹³ Sládeček Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, str. 185

3 Vymezení a účel správního trestu

3.1 Vymezení a znaky správního trestu

V předchozí části bylo uvedeno, že trest obecně by měl představovat pro pachatele újmu a být ukládán orgánem veřejné moci v souvislosti s protiprávním jednáním, kterého se pachatel dopustil. V případě správních trestů budou trestajícími orgány správní orgány a protiprávním jednáním správní delikt. Obdobně charakterizuje správní trest i Pošvář: *„Správní trest je určitou reakcí správních orgánů v případě porušení povinností uložených správní normou.“*¹⁴

Správním deliktem se zpravidla rozumí *„protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za který ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.“*¹⁵

Obecné znaky správního trestu lze pro potřebu správních trestů konkretizovat následujícím způsobem:¹⁶

1. je ukládán správním orgánem,
2. způsobuje pachateli majetkovou či jinou újmu a
3. představuje zákonem předpokládanou reakci na porušení specifické povinnosti obsažené v normě správního práva.

3.2 Účel správních trestů

Ačkoliv právní filosofie a kriminologie přinesly řadu přístupů a teorií obecného účelu trestu, zůstávala tato otázka ve správním právu zpravidla v pozadí. Vopálka dává tento jev do souvislosti s vývojem v trestněprávní nauce: *„Snaha o pečlivost a preciznost při tvorbě trestního práva hmotného a procesního, zejména pod tlakem ochrany lidských*

¹⁴ Pošvář. *Nástin...*, str. 31

¹⁵ Helena Prášková. Správní trestání, in Dušan Hendrych: *Správní právo*. 7 vydání, Praha: C.H.Beck 2009, str. 447

¹⁶ Pošvář. *Nástin...*, str. 31

práv, u správního trestání pomalu mizí. Správní delikty se neustále rozrůstají prakticky s každým novým zákonem a nebezpečně vzrůstá tvrdost sankcí. Jejich spektrum se prakticky omezilo na pokuty, u kvalifikovaných aktivit též na odnětí povolení. Téměř nikdo se správním trestáním jako celkem nezabývá, nemá „svoji“ kriminologii ani penologii. Správní věda vytěsnila tuto oblast na okraj svého zájmu, u nás ji prakticky pomíjí.“¹⁷

V následující části rozeberu teorie účelu trestu, užívané kriminologií a trestněprávní naukou, poté názory některých autorit správního práva k účelu správního trestu a přístup Nejvyššího správního soudu a následně závěry, které lze z těchto zdrojů vyvozovat.

3.2.1 Trestněprávní nauka k účelu trestu

„Základním cílem trestního práva je ochrana společnosti před kriminalitou.“¹⁸ Na toto tvrzení navazuje řada úvah, ohledně toho, jakým způsobem trest tuto ochranu zajišťuje. Lze přitom rozeznávat teorie retribuční a teorie utilitární. Více než jeden účel trestu předpokládají teorie smíšené. Přikláním se k Latovi, že tradiční dělení na teorie absolutní a relativní není zcela vyhovující.¹⁹

Teorie retribuční (odplatné)

Teorie retribuční předpokládají, že účelem trestu je spravedlivá odplata za spáchaný trestný čin. Trest směřuje do minulosti a jeho hlavní smysl spočívá v obnovení spravedlnosti, která byla trestným činem narušena.

Ačkoliv teorie retribuční tvoří v porovnání s utilitárními teoriemi koherentnější skupinu, i v jejich rámci lze nalézt řadu dílčích teorií účelu trestu. Jednotlivým prvek je

¹⁷ Vladimír Vopálka. Správní či soudní projednání správních deliktů In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 30

¹⁸ Ota Novotný, Josef Zapletal a kolektiv. *Kriminologie. 3. přepracované vydání*, Praha: ASPI, 2008, str. 23

¹⁹ Lata ohledně kritiky tradičního českého dělení uvádí následující: „*Absolutní teorie dle zažitých definic s trestem nespojuje žádné společenské účely, v trestu spatřuje projev Boží vůle a blíží se zásadám lex talionis... Takto definovaná teorie se musí na první pohled jevit jako zastaralá (středověká) a překonaná. Relativní teorie jsou naopak definovány jako ty, které s trestem spojují určité společenské cíle a sledují ochranu společnosti před kriminalitou. Z takového dělení zřetelně vyplývá preference relativních teorií nad absolutními.*“ Blíže viz Jan Lata. *Účel a smysl trestu*. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007, str. 8

požadavek, aby trest byl zasloužený, což jej spojuje se hlediskem závažnosti spáchaného deliktu.

Lata uvádí následující členění retribučních teorií:

1. **Trest coby požadavek spravedlnosti, nutný ke znovunastolení práva** - tento typ retribuční teorie tvrdí, že již spáchání trestného činu je samo o sobě dostačující důvod pro uložení trestu. Trest představuje výhradně odplatu a proto by měl přímo odpovídat závažnosti spáchaného trestného činu. Retribuční teorie se zde objevuje ve své nejčistší podobě, lze ji víceméně ztotožnit s absolutní teorií, tato teorie byla výrazně ovlivněna úvahami I. Kanta a G. Hegela.
2. **Trest coby ztráta pachatelových práv** – vychází z přirozenoprávního pojetí původu základních práv, které stát neuděluje, ale pouze garantuje. Tím, že určitá osoba spáchala trestný čin a zasáhla tím do základních práv jiných, ztrácí nárok na nedotknutelnost základních práv vlastních, do kterých následně recipročně trestem zasahuje stát.
3. **Trest coby znovunastolení rovnováhy a odejmutí neoprávněně získané výhody** – tato teorie předpokládá, že pachatel získal spáchaným trestným činem určitou výhodu. Výhoda může spočívat jak v majetkovém prospěchu, který pachatel získal, tak v absenci omezení, které dodržují ostatní členové společnosti. Trest odejímá pachateli tuto výhodu a tím nastoluje rovnováhu ve společnosti.
4. **Trest coby manifestace nesouhlasu s chováním pachatele** – v této teorii plní trest především informační úlohu, společnost uložním trestu dává pachateli najevo, že neschvaluje jeho jednání. Na pachatele tak má působit především společenské odsouzení. Nemusí se přitom jednat o mírný trest, v určitých společnostech mohl veřejný odsudek představovat nejtěžší možnou formu újmy. V dnešní době je důraznost výtky zpravidla zdůrazněna újmou na majetku nebo osobní svobodě.
5. **Trest coby možnost pokání** – tato teorie se zakládá na úzkém sepětí s vírou. Trest má být podnětem, který přiměje pachatele litovat svého jednání, čímž dospěje ke smíření se společností.

Důležitost retribučních teorií spočívá zejména ve dvou aspektech. Jednak svou intuitivní přesvědčivostí odpovídají představě většiny členů společnosti o tom, jak by měl vypadat spravedlivý trest, jednak tím, že brání zneužití represivního systému ukládáním nepřiměřeně tvrdých sankcí. Nejdůležitějším závěrem, který je s teorií odplaty spojen je tedy přiměřenost trestu ve vztahu ke spáchanému deliktu.

Teorie utilitární

Teorie utilitární se zabývají budoucími následky uloženého trestu, který má být ukládán v souladu s cíli trestní politiky. Tímto cílem má být ochrana společnosti před kriminalitou obecně. Na rozdíl od teorií retribučních směřují do budoucna k dosažení stavu, ve kterém zlo, čili trestný čin, již nebude páčáno.

Teorie preventivní (odstrašení)

Teorie preventivní spočívá ve snaze zabránit trestem dalšímu páčání trestných činů. Trest má působit na pachatele takovým způsobem, aby se do budoucna protiprávního jednání zdržel. Současně s tím má trest působit i na širší veřejnost a odrazovat potenciální pachatele protiprávního jednání. Podle toho, na koho se zaměřuje lze rozlišovat prevenci individuální (zaměřenou na konkrétního pachatele) a prevenci generální (zaměřenou na společnost).

Klíčovým pojmem pro dosažení preventivního účinku je odstrašení potenciálních pachatelů od protiprávního jednání. K tomu je nezbytné dosáhnout takového stavu, kdy se nebude vyplácet páčání trestných činů. Nesmí tedy nastat situace, kdy se páčání protiprávního jednání bude objektivně jevit jako výhodnější aktivita, než jednání v souladu s právem. Spíše než na závažnost deliktu se zaměřuje na osobu pachatele a na prospěch, který porušením zákona získal. K úspěšnému odstrašení je třeba, aby jakýkoliv prospěch byl zpětně odejmut a aby jen hrozba trestu zajistila, že racionálně smýšlející člověk odmítne páchat trestnou činnost jako pro něj nevýhodnou aktivitu. Zobecnění této teorie by tedy znělo, že zločin se nesmí vyplácet a zároveň, že potenciální pachatelé jsou si této skutečnosti vědomi.

Teorie rehabilitační (nápravná)

Smyslem trestu podle rehabilitační teorie je především převýchova pachatele. Podobně jako preventivní teorie se i rehabilitační teorie soustřeďuje především na otázku jak nejlépe zabránit budoucímu páčání trestných činů, ovšem hlavním objektem zájmu v jejím případě je přímo osoba pachatele.

Implicitně předpokládá indeterministickou povahu lidského jednání a ve spáchaném deliktu následně spatřuje projev nepříznivých vnějších faktorů v kombinaci s osobními vlastnostmi pachatele.

Rehabilitační teorie se snaží brát do úvahy faktory na straně subjektu trestného činu - pachatele, které ovlivňují jeho budoucí sociální vývoj a mohou mít vliv na budoucí antisociální chování, například jeho osobnostní vlastnosti a sociální situace. Trest má být v tomto pojetí především prostředkem k tomu, aby pomocí odborného vedení formoval pachatele takovým způsobem, aby se v budoucnu protispolečenského jednání nedopouštěl. Jednalo se jednak o programy, které směřovaly přímo proti negativním jevům, které doprovázely kriminalitu (například drogová závislost nebo agresivita), jednak programy usilující o zmírnění dopadu pobytu ve výkonu trestu odnětí svobody na sociální začlenitelnost pachatele.

S praktickým uplatněním rehabilitační teorie jsou proto spojeny značné organizační nároky i finanční náklady. Je třeba zajistit odborný personál, vhodné resocializační programy i síť navazujících organizací, které budou s propuštěnými dále pracovat.

Teorie restituční (obnovující)

Restituční teorie se zaměřuje na odstranění následků trestného činu a význam odškodnění poškozeného za újmu, kterou utrpěl trestným činem. Usiluje tedy o to, aby se za pomoci trestu dosáhlo obnovy narušených společenských vztahů. Především má být dosaženo uspokojení nároku poškozených osob. Pracuje s instituty omluvy, lítosti, nápravy, pokání a odpuštění.²⁰ Restituční teorie nepředpokládá, že by obnova narušených

²⁰ Josef Kuchta, Helena Válková a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, str. 190

společenských vztahů měla být jedinou funkcí trestu, spíše se pouze snaží rozšířit spektrum možných reakcí společnosti na jednání pachatele za účelem zvýšení efektivnosti trestního postihu.

Teorie izolační (ochranná)

Podle této teorie představuje pachatel tím, že spáchal trestný čin, hrozbu pro společnost. Před touto hrozbou musí být společnost chráněna, čehož bude dosaženo izolací pachatele. Funkcí trestu podle této teorie je tedy ochránit společnost před pachateli jejich izolací ve výkonu trestu odnětí svobody, která má zároveň působit jako nejvhodnější trest pro pachatele trestného činu, neboť pro něj představuje nejzávažnější újmu. Izolace se má odehrávat jednak ve výkonu trestu, jednak i v jiných zařízeních, určených k tomuto účelu, například v detenčních ústavech. Právě detenční ústavy lze chápat jako příklad uplatnění izolační teorie v její nejčistší podobě, kdy hlavní důraz se klade na preventivní ochranu společnosti.

Izolační teorie předpokládá, že pachatel trestného činu bude inklinovat k recidivě. Otázce napravitelnosti a vychovatelnosti pachatele s v minulosti věnovala značná pozornost. V současnosti panuje shoda na tom, že určení míry napravitelnosti nebo vychovatelnosti pachatele je obtížné a vyžaduje odborné posouzení.

Limity užití kriminologických teorií

Trestněprávní teorie účelu trestu mohou být užitečné i pro správní právo trestní. Z hlediska požadavků na jednotnost a ucelenost právního řádu není vhodné předpokládat zcela odlišný smysl trestu při správním a soudním trestání. Na druhé straně nelze přístupy používané v trestněprávní naukou a kriminologii aplikovat bez omezení.

Jak již bylo řečeno, platná právní úprava správního trestání neumožňuje uložit za správní delikt trest odnětí svobody a pochopitelně tedy ani nevyužívá resocializačních programů²¹. Tím omezuje možnosti nápravné funkce trestu. Současně omezuje i možnosti použití izolační funkce trestu. Aplikovatelnost retribučních teorií může v jistém ohledu

²¹ Josef Kuchta, Helena Válková a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, str. 192.

snižovat skutečnost, že správní delikty obecně jsou považovány za méně závažná jednání a v některých případech se postihují i bez ohledu na zavinění. Nakolik odlišnost správních a soudních deliktů znemožňuje užití některé z výše uvedených teorií může být věci názoru. Osobně se domnívám, že žádná z uvedených výhrad není sama o sobě natolik závažná, abychom některou z trestněprávních teorií museli absolutně vyloučit.

3.2.2 Názory vědy správního práva

Ze starší české literatury správního práva se otázkou účelu trestu (a konstrukcí správního trestání jako takového) nejdetailněji zabýval Jiří Pošvář, k jednoznačné odpovědi ohledně účelu trestu ovšem nedospěl. Zmiňuje jeho preventivní funkci: „*Zákonodárce uskutečňuje určitého cíle, kterého hodlá dosáhnouti právě tvořenou právní normou, snaží se působiti dostatečně účinnou trestní sankcí na budoucí povinné subjekty zpravidla již preventivně.*“²²

Zároveň s tím se ovšem odmítá zabývat teoriemi, které účel trestů vysvětlují (zmiňuje teorii odplaty a teorii odstrašení), neboť je v souladu s pozitivistickým chápáním práva nepovažuje za čistě právní nástroje. Pošvář tedy v otázce účelu správního trestu zůstává na půli cesty. Zmiňuje relevantní alternativy, ale nedává odpověď na otázku, kterou z nich zvolit.

Zdeněk Červený se cíli správních trestů zabýval především v souvislosti s efektivností sankčních norem.²³ Předpokládá, že správní tresty mají i ve své různorodosti určité společné cíle. Tím má být ochrana společnosti před správními delikty a v ideálním případě stav, kdy správní delikty páčány nebudou.

K jeho dosažení se má použít působení na pachatele s cílem v budoucnu změnit jeho chování. Toto dle Červeného zahrnuje prvky jak výchovy, tak prevence. Vedle těchto cílů, které označuje za obecné, předpokládá i zvláštní cíl, nápravu protiprávního stavu, která je ovšem použitelná pouze pro určité kategorie správních deliktů.

²² Pošvář. *Nástin...*, str. 26

²³ Zdeněk Červený. Efektivnost sankcí ve správním právu. In. *Acta Universitas Carolina* (1), 1978, str. 21

Průcha se nezaměřuje přímo na účel trestů, ale hovoří o širší kategorii správní odpovědnosti. Ta má mít dle jeho názoru především funkce signalizační (signalizuje porušení práva), dozorovou a ochrannou (lokalizuje porušení práva) a preventivně výchovnou (zabezpečuje nerušený chod veřejné správy). Vedle toho uznává částečně i funkci reparační a represivní. Stejně jako Červený ovšem největší důraz klade na funkci preventivně výchovnou. „*Smyslem uplatněné správněprávní odpovědnosti musí být výchovné působení na narušitele právní povinnosti a nakonec i na ostatní subjekty správního práva. Současně je nutno nepřehlédnout význam funkcí ostatních, neboť každá z nich sehrává svou nezastupitelnou roli.*“²⁴

Peřinová se v souvislosti s účelem trestání přestupků mladistvých de lege ferenda přiklání k sociálně-opatrovnickému modelu. „*To znamená zaměřit se více na ochranný a výchovný účel trestání. To platí zejména o mladistvých, jejichž vývoj ještě nebyl ukončen a proto by pro ně bylo dobré ustanovit pro ně výchovné sankce.*“²⁵ Těmito sankcemi mají být především povinnost navštěvovat vzdělávací aktivity, probační programy a veřejně prospěšné práce.

Výše uvedené názory lze dle mého názoru shrnout v tom smyslu, že účelem trestu je v prvé řadě odstrašení pachatele. Trest vede toho může plnit i další funkce, které se ovšem, na rozdíl od funkce preventivní, nebudou aplikovat univerzálně ve všech případech trestání správních deliktů.

3.2.3 Účel trestu v judikatuře správních soudů

Zatímco teorie správního práva, jak patrné z předcházející části, tíhne spíše k preventivní funkci trestu, přístup Nejvyššího správního soudu je poněkud odlišný. Zde se s železnou pravidelností objevují dvě funkce trestu, funkce represivní a funkce preventivní.²⁶ Například v rozsudku z 31. 3. 2010 uvádí NSS v souvislosti se spáchaným

²⁴ Petr Průcha. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, str. 385

²⁵ Eva Peřinová. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. In: *Správní právo* (4) 2011, str. 211

²⁶ Z rozsudků, které zmiňují obě funkce trestu lze uvést například: Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 49/2004 – 74, Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 21/2005 – 112, Rozsudek

deliktem na úseku hospodářské soutěže následující: „Úhrada pokuty se zpravidla vždy negativně odrazí v některé oblasti hospodaření společnosti. Citelnost pokuty je jejím zamýšleným účinkem, aby odradila soutěžitele od porušení zákona. Jen tak může plnit funkci preventivní a represivní. Pokud jde o tvrzené nevyužití zásady subsidiarity správního trestání, ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by k naplnění účelu ochrany veřejného statku (férové soutěže pro všechny účastníky trhu), jakož i zmíněné funkce preventivní a represivní, bylo dostatečným neuložení sankce.“²⁷

Objevují se ovšem i judikáty, ve kterých se vedle funkce preventivní a represivní zmiňují i jiné funkce trestu. Například v rozsudku ze dne 22. 7. 2011 NSS uvádí: „deliktní odpovědnost v právu životního prostředí by měla plnit zejména funkci preventivní a kompenzační. Právě funkce preventivní se v právu životního prostředí musí uplatňovat o to výrazněji, neboť následky protiprávního jednání v této oblasti jde mnohdy odstranit pouze stěží.“²⁸

Nejvyšší správní soud tedy vedle funkce preventivní uznává rovněž funkci represivní, přičemž podobně jako teorie správního práva nepřehlíží ani možnost užití jiných funkcí trestu.

Pojem preventivní funkce trestu je podle mého názoru zřejmý, ovšem bližší objasnění zasluhuje represivní funkce trestu, kterou by patrně bylo vhodné vymezit z hlediska jejího vztahu k některé z teorií účelu trestu. Jak již bylo řečeno, jedním z klíčových znaků trestu je újma způsobená pachateli. Z této skutečnosti nepochybně vyplývá represivní funkce trestu (kterou lze tedy ztotožnit s působením újmy pachateli). Je ovšem otázkou co se způsobením újmy sleduje.

Pokud ukládáme trest z jiných důvodů, než proto, že si pachatel uložení trestu zaslouží, dostáváme se do oblasti teorií utilitárních. Represivní funkce (tj. působení újmy) by poté neměla jinou úlohu než zprostředkovat působení jiné funkce, například

Nejvyššího správního soudu 1 Afs 52/2010 - 180, Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 96/2011 – 120.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2009 – 585.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 86/2011 – 50, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 11/2011.

preventivní. Tento přístup bychom mohli v jistém smyslu objevit například v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004. „*Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností, tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně a správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoliv pro něho zanedbatelný a nutně tak musí obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa postrádal smysl.*“²⁹ Represivní složka zde nemá jinou úlohu než dodat na přesvědčivosti funkci preventivní.

Naproti tomu, pokud se domníváme, že ospravedlněním represivní funkce trestu je již samotné spáchání správního deliktu a uložením se trestu se snažíme dosáhnout obnovení stavu spravedlnosti, nepochybně se nacházíme ve sféře teorií retribučních. V takovém případě se dá represivní funkce trestu ztotožnit s určitou formou retribuční teorie (tj. trest můžeme chápat například jako spravedlivou odplatu, prostředek k odebrání neoprávněné výhody nebo manifestaci nesouhlasu s jednáním pachatele).

Domnívám se, že přístup Nejvyššího správního soudu a správních orgánů svědčí spíše o druhém z uvedených přístupů. V rozsudku z 11. 1. 2012, který se zabýval nelegálním zaměstnáváním, přitom správní orgán v rámci odůvodnění svého rozhodnutí uložit pokutu uvedl, že „*výše pokuty musí mít jak represivní funkci, jejímž účelem je potrestat pachatelku správního deliktu za velmi závažný, rozsáhlý a úmyslný delikt, tak i preventivní funkci, která má pachatelce zabránit v opakovaném nedodržování právních předpisů.*“³⁰ NSS toto pojetí v rozsudku nijak nerozporoval.

Tím, že zmiňujeme funkci represivní samostatně, nezávisle na jiné funkci, nepochybně tím dáváme najevo příklon k retribučním teoriím účelu trestu. V pojetí Nejvyššího správního soudu tedy lze trestu přiřknout jak funkci preventivní (odstrašující), tak funkci represivní (odplatnou).

²⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 10 Ca 250/2003.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j 3 Ads 96/2011 – 120.

3.2.4 Vlastní úvahy o účelu správního trestu

Na tomto místě bych rád shrnul vlastní úvahy ohledně jednotlivých funkcí trestu. Obecně souhlasím s přístupem Nejvyššího správního osudu, který zdůrazňuje především funkci represivní (ve smyslu teorií retribučních) a funkci preventivní.

Jak jsem již uvedl výše, funkci represivní lze dle mého názoru nejlépe vystihnout spojením s retribučními teoriemi. V případě teorií retribučních vyvstává otázka, zdali menší závažnost správních deliktů a stíhání některých správních deliktů na základě objektivní odpovědnosti nesnižuje jejich přesvědčivost. Domnívám se, že obecně nikoliv. Souhlasím s Pošvářem, že v případě správních deliktů se nedá vždy hovořit o souvislosti mezi morální vinou a trestem, což problematizuje teorii retribuční v její nejryzejší podobě (tj. v té podobě, která obsahově splývá s teorií absolutní). Také pojetí trestu coby příležitosti k pokání se v tomto smyslu nezdá být přesvědčivé. Naproti tomu ostatní funkce trestu dle retribučních teorií (zejména funkce trestu jako prostředku ke znovunastolení rovnováhy a odejmutí neoprávněně získané výhody) se tato výhrada nedotýká. Odplatné teorie mají ovšem své místo především proto, že dávají logický důvod pro užití kritéria závažnost spáchaného deliktu. Toto kritérium by jinak ztratilo vnitřní opodstatnění, protože trest by se dal ukládat výhradně na základě utilitárních úvah, jakým způsobem do budoucna zabránit dalšímu páčání správních deliktů. Shodně s Latou mám pochybnosti, zdali by se takový přístup dal označit jako spravedlivý.³¹

Ačkoliv uznávám význam teorií retribučních, přesto se mi významnějšími zdají být teorie utilitární. Mezi nimi v první řadě teorie preventivní, která dle mého názoru výstižně zdůvodňuje použití preventivní funkce. Hlavním argumentem, dokládajícím význam odstrašení jako funkce správního trestu, je jeho univerzálnost - preventivní funkce trestu se může bez větších problémů uplatnit jako přesvědčivý důvod postihu všech druhů správních deliktů a k jejímu dosažení lze užít všech druhů trestů (patrně s výhradou napomenutí). Podobně jako v trestněprávní nauce lze i ve správním právu trestním rozlišovat jednak pozitivní a negativní prevenci, jednak prevenci generální a individuální. Pozitivní prevence spočívá především v působení na pachatele s cílem jeho

³¹ Jan Lata. *Účel a smysl trestu*. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007, str. 33

nápravy (pozitivní speciální prevence) a utvrzení působení práva ve společnosti (pozitivní generální prevence). Negativní speciální prevence spočívá v odstrašení pachatele od dalšího páchaní protisprávní činnosti. Negativní generální prevence působí odstrašujícím účinkem na ty členy společnosti, kteří o spáchání správního deliktu uvažují.

Ostatní utilitární teorie mají význam omezenější a uplatní se pouze v rámci určitých druhů trestů.

Funkce nápravná se v současnosti patrně neuplatní, ovšem souhlasím s názorem Peřinové, že při postihu mladistvých pachatelů by bylo vhodné i o této funkci uvažovat.

Funkce obnovující (restituční) se soustředí na odstranění následků jednání a náhradu škody poškozeného. Ve správním právu, kde je počet správních deliktů, které mají jednoznačně identifikovatelného poškozeného, omezený, se nezdá, že by jejich kompenzace mohla sehrávat podstatnější úlohu při formulaci účelu trestu.

Funkce ochranná (izolační) patrně nemůže působit jako univerzální funkce správního trestu, protože se nijak neuplatňuje u hlavního druhu trestu – pokuty. Naproti tomu souhlasím s Červeným, že tato funkce má své místo nepochybně při ukládání sankcí zákazu činnosti a propadnutí věci.

3.3 Zásady správního trestání

V rámci správního trestání lze rozlišovat několik skupin zásad, které se určitý způsobem dotýkají problematiky správních trestů. Lucie Madleňáková rozlišuje zásady platné v oblasti správního práva, které zahrnují zásady činnosti správních orgánů a procesní zásady správního práva. Tyto zásady jsou obsažené v úvodních ustanoveních správního řádu. Další skupinu tvoří obecné zásady právní, všeobecně platné pro veškeré oblasti práva a dále podpůrně užívané zásady převzaté z trestněprávní nauky.³²

³² Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ani jiné ústavní zákony neuvádějí přímo výčet zásad, kterými by se správní trestání mělo řídit. Oproti tomu soudní trestání podobnou úpravu má zavedenou v Listině. Proto musíme tento výčet dovozovat z principů demokratického právního státu, dále z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci, požadavků jednotlivých mezinárodních smluv a i právně nezávazných doporučujících evropských dokumentů. Pro správní trestání má určitý význam například Doporučení Výboru rady ministrů Rady Evropy (R 91) 1, o správních sankcích a Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivců ve vztahu ke správním aktům.

Významnou roli při formulaci zásad hraje judikatura Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a správních soudů.³³

Nejdůležitější zásady vztahující se k ukládání trestů jsou následující:

1) *Zásada zákonnosti* (též *zásada legality*) stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Tímto požadavkem je vázána veškerá činnost veřejné správy a proto je nezbytné jej aplikovat též na problematiku správního trestání, jakožto součást výkonu veřejné správy. Správní řád zařazuje v § 2 odst. 1 tento princip jako jednu ze zásad činnosti správních orgánů. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že jedním z formálních projevů tohoto principu aplikace původně trestněprávní zásady „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“ (tj. není zločinu, není trestu, nestanoví-li tak zákon).³⁴ Správní orgán se tedy při ukládání musí důsledně řídit zákonem.

2) *Zásada subsidiarity správního postihu* spočívá v tom, že správní postih se uplatňuje pouze tam, kde nestačí jiná opatření a kde je takový krok odůvodněn závažností protiprávního jednání.³⁵ Její význam spočívá ve vymezení hranice pro ukládání správního trestů v rámci činnosti veřejné správy.

3) *Zásada volnosti správního uvážení* (diskrečního práva správního orgánu), obsažená v § 2 odst. 2 správního řádu, vyjadřuje skutečnost, že ukládání sankcí se děje ve sféře volného správního uvážení, určité „*zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon umožňuje*.“³⁶ Se zásadou volnosti správního uvážení je úzce spjata zásada zákazu zneužití správního uvážení. Správní orgán uplatňuje své pravomoci pouze za

³³ Helena Prášková. Správní trestání, In Dušan Hendrych a kol. *Správní právo*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 441.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 7/2009 - 80

³⁵ Helena Prášková. Správní trestání, In Dušan Hendrych a kol. *Správní právo*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 445

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2009 - 585

účelem a v rozsahu stanoveném zákonem. Zakázáno je nejen překročení hranic správního uvážení, které vyplývá již ze zásady zákonnosti, ale i jeho zneužití.

4) *Zásada rovnosti* vyžaduje, aby v obdobných případech bylo postupováno obdobně a aby při ukládání sankcí nedocházelo k neodůvodněným rozdílům. Ústavní soud dovodil, že zásadu rovnosti je třeba chápat jako rovnost relativní (nikoliv absolutní). Z relativního pojetí rovnosti vychází požadavek postupovat v odlišných případech odlišně. Důvodem k odlišnému přístupu mohou být například i jen odlišné majetkové poměry pachatele.

5) *Zásada předvídatelnosti* navazuje na předchozí zásadu. Správní orgán by měl při ukládání trestů postupovat předvídatelným způsobem (tj. postupovat při posuzování různých případů konzistentně a respektovat předchozí zavedenou správní praxi). Porušením této zásady ovšem není, pokud se soud rozhodne správní praxi do budoucna změnit.

6) *Zásada individualizace trestu* vyjadřuje, že druh, kombinace a intenzita sankcí musí být správním orgánem v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu. Se zásadou individualizace trestu souvisí i povinnost přihlídnout k eventuálním polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. „*Institut polehčujících a přitěžujících okolností je jedním z prostředků individualizace trestu a jako takový tedy umožňuje soudci přihlídnout ke konkrétním okolnostem provázejícím spáchání přestupku.*“³⁷

7) *Zásada přiměřenosti* navazuje na předchozí zásadu. Stanoví, že trest musí být přiměřený především ve vztahu ke kritériím, která pro úvahu o jeho výši stanoví zákon.³⁸ NSS rovněž dovodil, že rovněž musí být přiměřený i vzhledem ke způsobilosti dosáhnout své preventivní funkce.³⁹

8) *Zásada ne bis in idem* zakazuje, aby byl pachatel stíhán dvakrát za totožný skutek.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2005 - 72

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 40/2007 - 135

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2005 - 72

4 Klasifikace správních trestů

Na rozdíl od trestního práva, které kodifikuje jednotlivé druhy trestných činů a tresty v jednom právním předpise, se normy správního práva trestního nacházejí v řadě právních předpisů. Při popisu správních trestů vyvstává proto otázka, jakým způsobem správní tresty kategorizovat. V úvahu připadají dvě možnosti, kategorizace dle jednotlivých druhů trestu, k čemuž se přiklání trestněprávní nauka, nebo kategorizace dle druhu správních deliktů, které jsou jimi postihovány, k čemuž se přiklání starší správněprávní nauka.

Ta třídila administrativní (správní) tresty na typický administrativní trest, který odpovídal vymezení uvedenému výše, (trest působící újmu, uložený správním orgánem za spáchání správního deliktu). Dále pořádkový trest (prostředek jehož veřejná správa používá k tomu, aby donutila liknavý povinnostní subjekt ke splnění povinnosti) a disciplinární trest (trest za porušení služební disciplíny).⁴⁰

V současnosti není všeobecně zákonem upravena jednotná klasifikace správních deliktů, jako je tomu v soudním trestání. Jednotlivé typy správních deliktů jsou od sebe odlišovány podle celé řady hledisek.

Základním členěním je následující struktura⁴¹:

- Přestupky
- Pořádkové správní delikty
- Veřejné disciplinární správní delikty
- Jiné správní delikty (které lze dále dělit na správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikatelů).

⁴⁰ Jiří Pošvář. *Nástin...*, str. 31

⁴¹ Josef Sládeček. *Obecné správní právo*. Str. 191. Bližší členění uvádí Mates. *Základy správního práva trestního*, str. 21, alternativní členění, které upřednostňuje základní členění na přestupky a tzv. jiné správní delikty přináší Průcha, viz Petr Průcha. *Správní právo*. str. 386

V návaznosti na toto lze rozlišovat správní tresty ukládané za přestupky, správní tresty ukládané za pořádkové správní delikty, disciplinární tresty a správní tresty ukládané za jiné správní delikty.⁴²

4.1 Tresty za přestupky

V rámci vymezení správního trestu jsem uvedl tři znaky, které jsou se správním trestem spojeny. Jednak je to újma, kterou působí, jednak správní orgán, který o jeho uložení rozhoduje a jednak správní delikt, za který je správní trest ukládán. Tresty za přestupky lze tedy charakterizovat vymezením přestupků, správního orgánu, který o uložení trestu rozhoduje a újmy, kterou trest má působit.

Přestupky jsou charakterizovány § 2 odstavci 1) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích jako „zaviněné protiprávní jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“ Vztahuje se výhradně na fyzické osoby, „za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat a jde-li o jednání na příkaz ten, kdo dal k jednání příkaz“⁴³.

Správním orgánem, který o uložení správní sankce rozhoduje je v souladu s § 52 PresZ. obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, eventuálně jiné správní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Zákon výslovně dovoluje obcím zřizovat jako zvláštní orgán komise k projednávání přestupků.⁴⁴

§ 53 specifikuje, které druhy přestupků spadají do pravomocí obcí a které řeší obce s rozšířenou působností. Odstavec 1) uvádí:

⁴² Podle svého účelu by se patrně daly správní tresty ukládané za přestupky a správní tresty ukládané za jiné správní delikty vztáhnout pod starší pojem typických administrativních trestů, zatímco disciplinární tresty a pořádkové tresty mohou odpovídat vymezení určenému ve starších pracích. Klíčem k rozlišení by zde byl objekt správních deliktů, v případě přestupků a jiných správních deliktů především řádný výkon veřejné správy, v případě disciplinárních deliktů kázeň a pořádek v určité veřejnoprávní organizaci a v případě pořádkových deliktů řádný průběh řízení.

⁴³ § 6 PresZ.

⁴⁴ § 53 odst. 3) PresZ.

“Obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst.”

Odstavec 2) vymezuje rozsah působnosti Obecných úřadů s rozšířenou působností: *“Obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány.”*

Místní příslušnost se řídí místem, kde byl přestupek spáchán. V případě, že byl přestupek spáchán v cizině nebo nelze místo spáchání přestupku spolehlivě zjistit, je k projednání příslušný správní orgán, v jehož obvodu měl pachatel měl naposledy trvalý pobyt.⁴⁵

Sankce za přestupky upravuje zákon o přestupcích v § 12. Zná čtyři druhy trestů, označovaných jako „správní sankce“. Napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci⁴⁶. Z nich je nejfrekventovanějším trestem pokuta, kterou lze uložit za spáchání jakéhokoliv přestupku.

Vedle těchto trestů obsahují jednotlivé speciální zákony i zvláštní úpravu trestů⁴⁷. Tyto tresty ovšem svým obsahem zpravidla odpovídají trestům popsaným v přestupkovém zákoně (například propadnutí zboží dle celního zákona či propadnutí

⁴⁵ § 55 PresZ.

⁴⁶ V současnosti se v legislativním procesu nachází novela zákona o přestupcích, která navrhuje přidat trest zákazu pobytu. Trest má spočívat v zákazu pachateli zdržovat se na určitém místě nebo v určitém obvodu; k přechodnému pobytu na takovém místě nebo v takovém obvodu v nutné osobní záležitosti by bylo třeba povolení správního orgánu, který sankci uložil. Blíže viz Sněmovní tisk č. 431/0 v 6. volebním období Poslanecké sněmovny. [online]. c2012 [cit. 12. dubna 2012]. Dostupný na World Wide Web: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=431>

⁴⁷ Pavel Mates: Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 75

výbušniny⁴⁸). S tím souvisí otázka, zda lze za přestupky dle zvláštních zákonů ukládat i tresty dle zákona o přestupcích.

Ačkoliv přestupkový zákon představuje generální normu pro postih přestupků a měla by být proto obecně přípustná i aplikace trestů dle tohoto zákona, bývá někdy poukazováno na skutečnost že tento přístup by bylo možné chápat jako nepřipustnou analogii v neprospěch pachatele.⁴⁹

Lze rozlišovat situace, kdy zvláštní zákon výslovně uvádí, že se pro přestupky a řízení o nich užije zákona o přestupcích, dále případy, kdy zákon se zvláštní zákon k aplikovatelnosti přestupkového zákona nevyjadřuje a konečně situaci, kdy zvláštní zákon umožňuje užití obecné úpravy jen v situaci, kdy zvláštní zákon neobsahuje úpravu zvláštní. Mates se domnívá, že v první a druhé popsané situaci lze uložit i ostatní tresty dle přestupkového zákona, naproti tomu, v případě třetí zmíněné situace další tresty uložit nejde.⁵⁰ Přikláním se k tomuto závěru.

4.1.1 Napomenutí

Napomenutí představuje nejmírnější formu správního trestu. Je možné je uložit za jakýkoliv přestupek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. § 12 přestupkového zákona ovšem neumožňuje uložit napomenutí společně s pokutou. Tento požadavek tedy zabráňuje tomu, aby napomenutí bylo uloženo za ty přestupky, kde musí správní orgán obligatorně uložit pokutu.⁵¹ V zásadě nic nebrání uložit napomenutí společně se zákazem činnosti nebo propadnutím věci, ovšem v praxi k tomu nedochází. Při ukládání trestů je třeba přihlídnout k závažnosti přestupku, napomenutí pro se tedy užívá především pro postih méně závažného protiprávního jednání.

⁴⁸ § 19 zákona č. 146/2010 Sb., o označení a sledovatelnosti výbušnin pro civilní použití.

⁴⁹ Kristýna Vávrová. *Sankce ve správním trestání: Diplomová práce*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2011, str. 51

⁵⁰ Pavel Mates: Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 73

⁵¹ Jedná se například o přestupky dle § 22 PresZ.

Újma způsobená napomenutím se zpravidla chápe především jako újma morální, neboť nezasahuje majetkovou sféru jednotlivce (jako například pokuta), ani neomezuje pachatele jiným způsobem (jako například zákaz činnosti).

Mírnost újmy, která je pachateli působena, vede některé autory k tomu, že nepovažují napomenutí za správní trest v pravém slova smyslu.⁵² Červený připisuje napomenutí výchovnou funkci. „*Má představovat určitý přechod od pouhého projednání přestupku bez uložení trestu, ale fakticky má stejný význam jako upuštění od potrestání.*“⁵³ Ačkoliv se domnívám, že preventivní a represivní funkce u napomenutí zcela nemíží (preventivní funkci může plnit hrozba postihu přísnějším trestem při dalším páchání protiprávní činnosti, represivní funkci lze hledat v pojetí trestu coby manifestace nesouhlasu s chováním pachatele), souhlasím s názorem, že napomenutí nepředstavuje klasický správní trest.

Napomenutí lze uložit vedle klasického správního řízení, rovněž v příkazním řízení. V něm správní orgán neprovádí dokazování a základě prokázaných skutečností přímo vydá rozhodnutí formou příkazu. V blokovém řízení napomenutí uložit nelze, neboť § 84 přestupkového zákona omezuje možnost uložení sankce v rámci blokového řízení pouze na pokutu. V rámci blokového řízení lze ovšem dosáhnout domluvou na místě bez uložení sankce podobného efektu, jako uložení napomenutí.⁵⁴

4.1.2 Pokuta

Pokuta představuje univerzální správní sankci, kterou lze uložit za jakýkoliv přestupek. Účelem má být především odstrašení pachatelů (individuální a generální prevence). Jedná se o sankci pekuniární povahy, která má za cíl zasáhnout majetkovou sféru delikventa.

⁵² Pavel Mates. Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 32

⁵³ Zdeněk Červený. Efektivnost sankcí ve správním právu. In. *Acta Universitas Carolina* (1), 1978, str. 33

⁵⁴ Teoreticky můžeme nalézt rozdíl v morální újmě, která by měla být spojena pouze s napomenutím, ovšem patrně se dá souhlasit, že z praktického hlediska zde rozdíl nebude.

Stejně jako u jiných trestů, není správní orgán při určování výše pokuty zcela neomezen. Zákon určuje horní hranici, jejíž výši nesmí pokuta překročit. Obecnou horní hranici stanoví § 13 přestupkového zákona na 1000 Kč. Tato horní hranice se uplatní pouze v případě, že zákon o přestupcích ve zvláštní části nebo jiný zákon nestanoví horní hranici jinou.

Horní hranice je v přestupkovém zákoně široce diferencovaná. Vyskytují se přestupky s horní hranicí v řádu tisíců korun, ale i s hranicí v řádu desetitisíců korun. Nejvyšší možná sazba pokuty dle přestupkového zákona dosahuje výše 50.000 Kč.⁵⁵ Podstatně vyšší horní hranice ovšem znají jiné speciální zákony. Zde se vyskytují i pokuty v řádech statisíců a milionů. Například zákon o finančních konglomeracích umožňuje uložit pokutu za přestupek až do výše 50.000.000 Kč.⁵⁶

Horní hranice ve kterém je možné pokutu uložit se stanovuje dvěma způsoby. První z nich předpokládá pevně stanovenou horní hranici pokuty. Druhý způsob předpokládá vymezení horní hranici pokuty na základě pohyblivé sazby. Tato sazba se určuje jako násobek pevně stanovené konstanty. Touto konstantou může být například výše minimální mzdy⁵⁷ nebo sazba spotřební daně.⁵⁸

Zaznívá řada názorů, že horní hranice jsou nepřiměřeně vysoké, což popírá jejich účel, neboť hrozící sankce se následkem toho stává de facto absolutně neurčitou. Pokuta v řádech desítek milionů by rovněž byla ve většině případů nevymahatelná.⁵⁹ Problém představují především horní hranice s pevně stanovenou sazbou v řádech desítek milionů. Zákonodárce je užívá ve snaze docílit vyššího odstrašujícího efektu, nicméně lze mít pochybnosti ohledně účinnosti tohoto přístupu. Pro pachatele, jehož příjmy se pohybují v řádech stovek tisíc korun ročně patrně nebude velký rozdíl, jestli mu za spáchaný

⁵⁵ Dle § 19 odst. 2 přestupkového zákona se v případě mladistvých omezuje horní hranici pokuty na polovinu, přičemž její maximální výše nesmí přesáhnout 2000 Kč.

⁵⁶ § 30 odst. 3 zákona č. 337/2005 Sb., zákon o finančních konglomerátech.

⁵⁷ § 24 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR.

⁵⁸ Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

⁵⁹ Pavel Mates. Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008., str. 71

přestupek bude hrozit pokuta do výše dvaceti nebo padesáti milionů korun. Efekt dodatečného odstrašení zvýšením horní hranice se tím ztrácí.

Pokuty jsou v některých případech vymezeny i dolní hranicí. Při stanovení minimální výše pokut dochází ovšem k určitým komplikacím. Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 10. 3. 2004 uvedl k minimální výši pokut následující: „*Stanovení a zvyšování dolní hranice sankce neumožňuje vždy uplatnit zásah přiměřený, a může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce ukládána někdy i charakter likvidační.*“⁶⁰ Soud tedy omezuje možnost ukládání dolní hranice tam, kde její výše může mít likvidační dopad na pachatele. V citovaném judikátu soud shledal, že i pokuta v minimální výši 200.000 Kč může mít likvidační účinek. Naproti tomu Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě minimální výše pokuty 10.000 Kč nelze hovořit o likvidačním účinku.⁶¹

Pokuta může být rovněž ukládána v rámci příkazního nebo blokového řízení. Zde dochází k omezení horní výše pokuty kterou lze v takových případech uložit. V příkazním řízení nesmí pokuta překročit částku 4.000 Kč a je vyloučeno ukládat pokutu mladistvému. V blokovém řízení nesmí obecně překročit částku 1.000 Kč, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. V případě postihu mladistvého částku 500 Kč.⁶² Pokud přestupkový nebo zvláštní zákon dovoluje uložit v blokovém řízení pokutu vyšší než 1.000 Kč, při postihu mladistvého lze v těchto případech uložit pokutu maximálně do výše 2.000 Kč.⁶³

4.1.3 Zákaz činnosti

V případě trestu zákazu činnosti se zpravidla jako jeho klíčový znak zmiňuje jeho ochranná funkce. Zákaz činnosti má zabránit pachateli v recidivě tím, že zakáže provozovat činnosti, při které k recidivě může dojít. K tomuto závěru dospěl i NSS, dle kterého lze „*současnou koncepci sankce zákazu činnosti charakterizovat jako takovou,*

⁶⁰ Nález pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 32, str. 367 a násl. (č. 300/2004 Sb.)

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, sp. zn. 6 A 147/2002, č. 75/2004 Sb. NSS

⁶² § 19 odst. 2 PresZ.

⁶³ § 19 odst. 2 PresZ.

kteřá je omezující povahy a jejímž hlavním smyslem je zabránit pachateli přestupku v recidivě.⁶⁴ Neznamená to ovšem, že by zákaz činnosti neplnil represivní a preventivní funkci trestu.

Zákaz činnosti představuje velmi závažný zásah do práva pachatele. Proto se ukládá pouze za taxativně vyjmenované přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona⁶⁵ nebo vymezené ve zvláštních zákonech.⁶⁶ Jedná se především o přestupky proti bezpečnosti silničního provozu, dále přestupky na úseku dopravy a silničního hospodářství, přestupky na úseku podnikání, přestupky na úseku zdravotnictví, na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství.⁶⁷

Je možné jej kombinovat s ostatními přestupky vymezenými ve zvláštních zákonech. Velmi běžná je kombinace s pokutou.

Zákon omezuje dobu, na kterou lze uložit zákaz činnosti nejvýše na dva roky⁶⁸. Do této doby se přitom má započítávat i doba, po kterou pachatel nesměl tuto činnost vykonávat před uložením trestu.⁶⁹ V některých zvláštních zákonech se objevují sankce zákazu činnosti na dobu delší než dva roky.⁷⁰ Ve zvláštních zákonech se rovněž objevují sankce, které se svou povahou odpovídají trestu zákazu činnosti.⁷¹

Zakázat lze dle zákona dva druhy činností⁷²:

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 7/2009 - 76

⁶⁵ Přestupky dle § 22 odst. 1, § 23, odst. 1, § 24, odst. 1, § 29 odst. 1 a § 35, odst. 1 PresZ.

⁶⁶ Například § 92 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

⁶⁷ Hana Desenská. *Rozhodování o sankcích v přestupkovém řízení*. Rigorózní práce. Masarykova univerzita: Právnická fakulta, 2008, str. 77

⁶⁸ Toto omezení se ovšem vztahuje pouze na zákon o přestupcích, ve speciálních zákonech bude záviset na tam uvedené horní hranici.

⁶⁹ § 14 odst. 2 PresZ.

⁷⁰ § 166 odst. 4 a § 167 odst. 12 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje uložit trest zákazu činnosti až na dobu 5 let.

⁷¹ Dle výše uvedeného zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči může ministerstvo kultury může osobě zakázat restaurování nebo provádění archeologického výzkumu až na dobu 2 let.

⁷² § 14 odst. 1 PresZ.

1. Činnosti, které pachatel vykonával v pracovním nebo v jiném obdobném poměru v době spáchání přestupku.
2. Činnosti, k nimž je třeba povolení či souhlasu státního orgánu. Souhlas či povolení přitom musí mít podobu rozhodnutí správního orgánu.⁷³

V obou případech je zároveň třeba, aby pachatel spáchal přestupek touto činností nebo přinejmenším v souvislosti s ní.⁷⁴ Například potrestat cyklistu zákazem jízdy na jízdním kole lze pouze tehdy, pokud se přestupku dopustil v souvislosti s jízdou na kole a tuto činnost vykonával v rámci pracovního nebo obdobného poměru (například jako tzv. „messenger“). Pokud by nebyly tyto podmínky splněny současně, cyklistu potrestat nepůjde.⁷⁵

Nejčastěji je trest zákazu činnosti ukládán v souvislosti s přestupky proti bezpečnosti provozu. Správní orgány zde ukládají trest zákazu řízení motorových vozidel dle již zmíněného § 22 přestupkového zákona. Nejvyšší správní soud v této souvislosti řešil otázku, zda trest dle tohoto paragrafu může spočívat v zákazu řízení motorových vozidel spadajících do kategorie řídičské oprávnění skupiny „C“. Ve svém rozsudku ze dne 2. 4. 2009 tvrdí: *„Řízení motorových vozidel je bezesporu činností, k níž je třeba povolení státního orgánu Jestliže se tedy stěžovatel dopustil přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bodu 3. zákona o přestupcích v souvislosti s řízením motorového vozidla, konkrétně nákladního automobilu Iveco s přípojným vozidlem, k jehož řízení je nezbytné řídičské oprávnění k řízení motorových vozidel spadajících do kategorie řídičské oprávnění skupiny „C“, je nezbytné považovat činnost spočívající v řízení motorových vozidel spadajících do kategorie řídičské oprávnění skupiny „C“ za právě tu činnost, v souvislosti s níž se stěžovatel dopustil přestupku.“*⁷⁶ V návaznosti na to NSS přijal názor

⁷³ Takovou činnost je možné zakázat i tehdy pokud pachatel předmětnou činnost prováděl bez povolení (mohlo by jít například o řízení motorového vozidla). V takovém případě bude tento trest znemožňovat pachateli povolení získat. Blíže viz: Pavel Mates. *Základy správního práva trestního...*, str. 32

⁷⁴ § 14 odst. 1 PresZ.

⁷⁵ Hana Desenská. *Rozhodování o sankcích v přestupkovém řízení*. Rigorózní práce. Masarykova univerzita: Právnická fakulta, 2008, str. 77

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 7/2009 - 76

že trest zákazu činnosti řízených motorových vozidel je přijatelný i tehdy pokud je vymezen jen pro určitou kategorii řídičského oprávnění.

Z důvodu sledování četnosti opakovaného páchaní přestupků bylo zavedeno bodové hodnocení za přestupky. Bodový systém měl odrazovat řidiče od páchaní přestupků hrozbou ztráty řídičského oprávnění. Vedle toho měl bodový systém představovat systematizovaný a čitelný systém postihu, kdy každému definovanému přestupku byl uložen přesně definovaný počet bodů. Při dosažení 12 bodů vyzve řidiče k odevzdání řídičského průkazu do pěti dnů od doručení oznámení. Uplynutím těchto pěti dní končí platnost řídičského oprávnění. O jeho vrácení může řidič požádat nejdříve za rok.⁷⁷

Nejvyšší správní soud v souvislosti se zavedením bodového systému řešil otázku, zda pozbytí platnosti řídičského oprávnění dosažením 12 bodů neznámá porušení zásady *ne bis in idem*. V rozsudku ze dne 10. 12. 2009 dovedl, že tomu tak není. „*Tyto body nejsou sankcí za přestupek nebo trestem za trestný čin, jsou pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání... Účelem systému je zejména postihovat recidivu páchaní přestupků proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Dostatečný preventivní účinek má pouze hrozba ztráty řídičského oprávnění. Bodový systém pak představuje administrativní postup, kterým se hodnotí závažnost spáchaných přestupků, a který v tento důsledek může vyústit... Zavedení systému bodového hodnocení vskutku nelze chápat jako nepřipustné ukládání dvojího trestu; jedná se o specifické preventivní opatření, které má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští.*“⁷⁸

Zákon umožňuje, aby po uplynutí poloviny doby výkonu trestu zákazu činnosti bylo od výkonu zbytku upuštěno, jestliže pachatel prokáže, že další výkon trestu již není

⁷⁷ Hana Desenská. *Rozhodování o sankcích v přestupkovém řízení*. Rigorózní práce. Masarykova univerzita: Právnická fakulta, 2008, str. 79

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 19/2009-93

potřebný.⁷⁹ Od upuštění rozhoduje na návrh pachatele správní orgán, který uložil zákaz činnosti v prvním stupni.⁸⁰ Ten může v rámci rozhodnutí stanovit, že se od dalšího potrestání upouští, nebo návrh zamítnout. Nemůže ovšem upustit pouze od části zbývajícího trestu. Proti rozhodnutí o návrhu na upuštění od výkonu zbytku trestu se nelze odvolat.⁸¹

4.1.4 Propadnutí věci

Účelem trestu propadnutí věci má být zabránění pachateli v opakování přestupku a odejmutí prospěchu, který přestupkem získal.⁸² V tomto ohledu se podobá zákazu činnosti. Také u něj se objevuje funkce ochranná, společně s funkcí preventivní a represivní.

Propadnutím lze postihnout věc, která je ve výlučném vlastnictví pachatele, dosažitelná a byla použita nebo určena ke spáchání přestupku. Rovněž lze postihnout věc, která byla získána nebo nabyta za věc přestupkem získanou.⁸³

Propadnutím věci ovšem nelze postihnout věc, jejíž hodnota je v nápadném nepoměru ke spáchanému přestupku. Vlastnictví propadlé věci připadá státu⁸⁴, přičemž dispozici s ní vykonává Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Propadnutí věci může za určitých okolností představovat velmi citelnou majetkovou újmu. K tomu dochází zejména v případě uložení trestu propadnutí zboží dle celního zákona, kdy celní orgány zpravidla postihují tímto trestem veškeré zboží, které je spojeno s celním přestupkem.⁸⁵

⁷⁹ § 14 odst. 3 PresZ.

⁸⁰ § 92 PresZ.

⁸¹ § 92 odst. 2 PresZ.

⁸² Pavel Mates. Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 74

⁸³ § 15 odst. 1 PresZ.

⁸⁴ § 15 odst. 3 PresZ.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 12/2010 - 107

4.2 Ochranná opatření

Ochranná opatření nejsou tradičně řazena mezi tresty. Jejich uložení představuje alternativní druh reakce správního orgánu na spáchání přestupku. Odlišují se především svým účelem, kterým je „*odstranění nebo alespoň omezení, snížení nebezpečí dalšího porušení nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem o přestupcích.*“⁸⁶ Ochranná opatření plní tedy především ochrannou funkci, preventivní a represivní funkce se u nich neuplatní.

Ochranná opatření lze uložit pouze u v souvislosti se spácháním přestupků, u kterých to zákon výslovně stanoví.

4.2.1 Omezující opatření

Podstata omezujících opatření spočívá v zákazu navštěvovat veřejně přístupná místa a místnosti (prostory přístupné každému), v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se pořádají veřejné, tělovýchovné, sportovní nebo kulturní akce. Typicky například fotbalová či hokejová utkání nebo hudební festivaly.

Omezující opatření je možné uložit pouze v souvislosti s ukládáním trestu za přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupky proti veřejnému pořádku a přestupky proti občanskému soužití.

Omezujícím opatření neznamená absolutní zákaz navštěvovat uvedená místa. Zákaz se vztahuje pouze na dobu, během níž se veřejné, sportovní nebo kulturní akce konají. Zakázat rovněž nelze činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním či obdobném poměru, nebo ke které má povolení.

Místa, která pachatel nesmí navštěvovat musejí být uvedena ve výrokové části rozhodnutí o přestupku a musejí se nacházet v rámci obvodu správního orgánu, který o jejich uložení rozhodl. Tento správní orgán je rovněž pověřen provádět kontrolu jejich

⁸⁶ Pavel Mates. Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 75

dodržování. V praxi se ovšem správní orgány efektivní kontrolu zpravidla provádět nezvládají.⁸⁷

4.2.2 Zabrání věci

O zabrání věci představuje podpůrné opatření k trestu propadnutí věci. O jeho uložení může správní orgán rozhodnout v případě, že pachateli nebyl uložen trest propadnutí věci. Musí být splněna podmínka, že se jedná o věc, použitou nebo určenou ke spáchání přestupku, eventuálně věc, která byla získána nebo nabyta za věc přestupkem získanou.⁸⁸

Tímto opatřením je možné postihnout věc ve vlastnictví pachatele, kterého není možné stíhat za přestupek, nebo věc, která pachateli vůbec nenáleží, nebo mu náleží jen zčásti. Zabrání věci musí být odůvodněno tím, že jeho užití vyžaduje bezpečnost osob, majetku nebo jiný obecný zájem.⁸⁹ Zabrání věci rovněž nelze uložit, pokud by hodnota zabraného zboží byla ve zjevném nepoměru ke spáchanému přestupku.⁹⁰

Na rozdíl od přestupku o kterém je nutné rozhodnout do jednoho roku, je možné uložit ochranné opatření až do uplynutí dvou let od spáchání přestupku (respektive od jednání, které majícího znaky přestupku).

Vedle přestupkového zákona obsahuje analogické opatření rovněž celní zákon. Dle § 296 celního zákona lze uložit opatření zabrání zboží, pokud se do 60 dnů nepodaří zjistit pachatele, pachatele nelze stíhat za přestupek nebo pachateli nepřisluší. Podmínky odůvodnění zabrání zboží bezpečností osob, majetku nebo jiným obecným zájmem zůstává v platnosti i zde.

⁸⁷ Hana Desenská. *Rozhodování o sankcích v přestupkovém řízení*. Rigorózní práce. Masarykova univerzita: Právnická fakulta, 2008, str. 84

⁸⁸ § 15 odst. 1 PresZ.

⁸⁹ Dle Matese by mohlo jít například o veřejný klid, pořádek nebo mravnost. Blíže viz: Pavel Mates. Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 75

⁹⁰ § 18 odst. 2 PresZ.

4.3 Tresty za jiné správní delikty

Tresty za jiné správní delikty jsou postihovány dva odlišné druhy správních deliktů. Jiné správní delikty fyzických osob (dnes již překonaná kategorie správních deliktů, která se zdá být na ústupu) a správní delikty smíšené, (zahrnující správní delikty právnických osob a správní delikty fyzických osob – podnikatelů).

4.3.1 Tresty za jiné správní delikty fyzických osob

Jiné správní delikty fyzických osob právní věda vymezuje jako „*hmotněprávní delikty, které nejsou přestupky ani veřejnými správními delikty*“. V našem právním řádu se užívaly především od padesátých do osmdesátých let minulého století, v poněkud pozmeněné podobě i v devadesátých letech. V současné době je tato kategorie pokládána za překonanou, protože bezdůvodně vytváří speciální úpravu k protiprávnímu jednání, které by mohlo být řešeno v rámci propracovanější úpravy přestupků. Proto je v od roku 2001 od jejího zavádění upouštěno.

Tresty za jiné správní delikty fyzických osob jsou téměř výhradně pokuty, v některých případech mohou dosahovat mimořádné výše.⁹¹ Při jejich ukládání se užíje ustanovení speciálního zákona, obecnou procesní normou je správní řád.⁹² Přikláním se k názoru, že opuštění kategorie jiných správních deliktů fyzických osob a jejich nahrazení přestupky je krok správným směrem. V návaznosti na to lze ohledně trestů za tuto kategorie deliktů odkázat na kategorii trestů za přestupky.

4.3.2 Tresty za správní delikty smíšené povahy

Tresty za jiné správní delikty smíšené se oproti ostatním kategoriím trestů zásadním způsobem odlišují z hlediska osoby, které je trest ukládán. Nemusí se jednat pouze o fyzickou osobu (v tomto případě fyzické osoby podnikající), ale též o osobu právnickou. Klasická římské právní zásada stanovovala „*societas delinquere non potest*“- právnická

⁹¹ Např. § 48 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, umožňuje uložit pokutu až do výše 50 milionů Kč.

⁹² Některé zvláštní zákony odkazují při postihu jiných správních deliktů i na procesní ustanovení přestupkového zákona.

osoba se nemůže dopustit deliktu. Tuto zásadu v současnosti opouští české trestní právo, které nově připouští postih právnických osob za spáchání trestného činu.⁹³ Správní právo již delší dobu připouští odpovědnost právnické osoby za správní delikt, kterým se rozumí protiprávní jednání, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a za které ukládá dle tohoto zákona správní orgán trest.

Jak již bylo řečeno trestu by měl plnit současně především funkci represivní a preventivní. Domnívám se, že z retribučních teorií se nejvhodněji uplatní pojetí trestu coby odebrání nezasloužené výhody a pojetí trestu coby ztráty pachatelových práv, neboť zejména v případě podnikatelských subjektů dochází zpravidla spácháním správního deliktu k získání neoprávněné konkurenční výhody oproti ostatním účastníkům soutěže. Vzhledem k tomu, že férová soutěž pro všechny účastníky trhu je chráněným veřejným statkem⁹⁴, je namístě pachatele prostřednictvím trestu této konkurenční výhody zbavit.

Rovněž preventivní funkce trestu se může v plné míře uplatnit u postihu právnických osob. Významné obchodní společnosti zpravidla velmi pečlivě sledují vývoj právní regulace v odvětví svého podnikání a všímají si, které jednání správní orgány postihují. Výsledky těchto pozorování hrají roli při úvaze zda uskutečnit jednání, kterým by se mohly potenciálně dostat do konfliktu s právními normami. V tomto přístupu lze spatřovat naplnění funkce generální prevence.⁹⁵ Stejným způsobem bude naplněna i funkce individuální prevence, pouze s tím rozdílem, že k odstrašení dochází uložením trestu a nikoliv jeho pouhou hrozbou.

Nutným předpokladem pro efektivní působení represivní i preventivní funkce je dostatečná citelnost trestu. Zejména v případě společností obchodního práva platí, že prvořadým smyslem jejich existence je z pohledu jejich vlastníků především generování zisku. Proto zde platí více než v případě páchaní jiných druhů správních deliktů, že

⁹³ Zákon č. 411/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2009 - 585

⁹⁵ Jan Kareta. *Správní delikty právnických osob – Diplomová práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008, str. 37

úvaha, zda se dopustit protiprávního jednání, se omezuje především na poměrování potenciálního zisku a hrozící ztráty. K podobnému závěru se přiklání i NSS.⁹⁶

Tresty ukládané za správní delikty právnických osob sestávají ve většině případů z pokut, v některých případech doplněných jinými sankcemi (např. propadnutím věci, zákazem činnosti nebo odnětím osvědčení).⁹⁷

Pokuty (a rovněž i jiné správní tresty) jsou vymezeny především svou horní hranicí, v některých případech se uplatní i hranice dolní. Podobně jako u trestů za přestupky se horní hranice, ve kterém je možné pokutu uložit, stanovují především pevně stanovenou horní hranicí, vyjádřenou v korunách. Tato hranice bývá v porovnání s jinými správními delikty nastavena vysoko, až v řádech desítek milionů korun.⁹⁸

Méně obvyklý způsob předpokládá vymezení horní hranici trestu pohyblivou sazbou. Tento přístup lze najít například v zákoně na ochranu hospodářské soutěže⁹⁹ nebo v zákoně o vodách¹⁰⁰.

Platná právní úprava umožňuje v některých případech uložení trestu zvýšeného. Tak je tomu jednak v případě recidivy, jednak v případě, že pachatel nesplnil sekundární povinnost, která byla předtím právnické osobě uložena.¹⁰¹ Zařazení recidivy se liší v závislosti na konkrétní právní úpravě, v některých případech je zařazena v rámci skutkové podstaty jako skutková podstata kvalifikovaná, v jiných případech je upravena jako samostatné ustanovení.

Pokud dojde před uložením trestu ke smrti nebo zániku pachatele správního deliktu, není možné trest uložit, protože není možné přičítat právnímu nástupci následky za jednání, kterého se nedopustil. Spornější situace nastává v případě trestů, které již byly

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2009 - 585

⁹⁷ § 146 zákona č. 284/2010 Sb. o označování a sledovatelnosti výbušnin pro civilní použití.

⁹⁸ § 127 zákona č. 284/2009 Sb. o platebním styku.

⁹⁹ § 22a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

¹⁰⁰ § 125a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

¹⁰¹ Jan Kareta. *Správní delikty právnických osob – Diplomová práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008, str. 41

pravomocně uloženy (tj. takové, u kterých existuje pravomocné rozhodnutí o uložení trestu). Zde se názory různí. Lze argumentovat tím, že se na pravomocně uloženou pokutu musí hledět jako na jakýkoliv jiný závazek neosobní povahy, které v souladu s § 597 OZ zánikem dlužníka nezanikají, ale stávají se součástí pasiv, která přecházejí na právního nástupce¹⁰². Proti tomu stojí názor, že ustanovení dotyčného paragrafu se vztahuje jednoznačně pouze na fyzické osoby, na právnické jej lze aplikovat pouze za pomoci analogie, která by ovšem v této situaci nabývala podoby analogie v neprospěch pachatele. Navíc by takový přenos znamenal postihnout trestem osobu, která se deliktu nedopustila.¹⁰³ Příkláním k první možnosti, povinnost zaplatit pravomocně uloženou pokutu by měla přejít na právního nástupce. Hlavní argument pro přechod povinnosti platit pokutu spočívá ve skutečnosti, že právní nástupce má podíl na prospěchu získaném spácháním správního deliktu. V případě, že by na právního nástupce nepřecházela i povinnost zaplatit pokutu (nejběžnější trest), byl by spáchaným správním deliktem paradoxně zvýhodněn, což z hlediska zajištění preventivní prevence trestu jistě není žádoucí.

V rámci postihu správních deliktů se mohou uplatnit i ochranná opatření, pokud tak stanoví zákon.¹⁰⁴ Již zmíněný celní zákon v § 296 umožňuje uložit opatření zabránění zboží právnických osobám v zásadě za stejných podmínek, jako při postihu přestupků.

4.4 Disciplinární tresty

Podobně jako tresty za přestupky lze disciplinární tresty charakterizovat vymezením disciplinárních deliktů, orgánů které trest ukládají a trestem samotným.

Správní disciplinární delikt představuje: „*delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním vztahu k určité instituci se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, respektive členského vztahu.*“ Delikt samotný spočívá v:

¹⁰² Tento závěr byl v případě fyzických osob-podnikatelů podpořen i judikaturou Vrchního soudu. Blíže Rozsudek Vrchního soudu v Praze, poř. č. 193 SJS 1998, č. 2.

¹⁰³ Helena Prášková. *Správní delikty...* str. 151

¹⁰⁴ § 38 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, § 36 zákona č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, § 22 z. č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu.

„Jednání (nebo opomenutí), které narušuje disciplínu, tj. kázeň nebo pořádek uvnitř nějakého společenského organismu nebo instituce.“¹⁰⁵

„Disciplinární odpovědnost je odpovědností veřejnosprávní.“¹⁰⁶ je možné ji proto uplatňovat pouze tam, kde o uložení trestu rozhoduje orgán veřejné správy (respektive osoba, která má příslušnou pravomoc na daném úseku veřejné správy). Disciplinární odpovědnost proto nelze uplatňovat v případech, kdy jsou porušeny pouze specifické pracovněprávní povinnosti zaměstnanců, pokud je disciplinární delikt projednáván jinými než správními orgány (například o kárná provinění soudců a státních zástupců) a pokud se jedná o soukromé disciplinární delikty, u nichž je disciplinární povinnost stanovena na základě vnitřního předpisu a nikoliv zákona.¹⁰⁷ Spornou skupinu představují delikty členů profesních samosprávných komor, někteří autoři delikty těchto osob odmítají považovat za veřejné disciplinární delikty s tím, že nesplňují požadavek na příslušnost k organizaci veřejné správy.¹⁰⁸

Nezbytnou podmínkou pro spáchání disciplinárního správního deliktu je příslušnost k určité veřejnosprávní instituci. Touto institucí může být instituce státní, profesní komora nebo i jiná instituce (teorie správního práva sem řadí instituce pro výkon trestu odnětí svobody, vazby, zabezpečovací detence, ale též i veřejné vysoké školy)¹⁰⁹. Tyto instituce též předurčují orgány, které budou příslušné k projednání disciplinárních deliktů a uložení trestu. Bude se jednat o orgány příslušné k dané instituci, přičemž: „*Může jít o orgán, pro který je výkon disciplinární pravomoci pouze jednou z oblastí působnosti, nebo o specializovaný disciplinární orgán, který je za účelem uplatňování pravomoci zvlášť vytvořen.*“¹¹⁰

¹⁰⁵ Vladimír Sládeček. *Obecné správní právo...*, str. 205

¹⁰⁶ Helena Prášková. *Správní delikty...* str. 152

¹⁰⁷ Členění převzato z Josef Staša. Veřejné disciplinární delikty, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 114

¹⁰⁸ Vladimír Sládeček. *Obecné správní právo...*, str. 206

¹⁰⁹ Helena Prášková. *Správní delikty...* str. 151

¹¹⁰ Josef Staša. Veřejné disciplinární delikty, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 113

Specifickým znakem disciplinárních deliktů je speciální subjekt, který je vždy ve vztahu k určité veřejnoprávní organizaci.¹¹¹ K tomuto vztahu směřuje i většina trestů. Nejmírnějšími druhy trestů jsou tresty morální, zpravidla formulované jako napomenutí, důtka či výstraha. Vedle nich se objevují i tresty peněžité, například snížení platu či pokuta. Další tresty se liší v závislosti na tom, zdali je příslušnost k organizaci dobrovolná. V případě, že je osoba zařazena nezávisle na své vůli, je obvyklým trestem zpřísnění režimu. Naproti tomu v organizacích, u kterých je příslušnost dobrovolná je zpravidla nejprísnějším trestem ukončení příslušnosti k organizaci.

Konkrétní soustava sankcí záleží na příslušné právní úpravě. Tuto lze rozdělit dle subjektů na právní předpisy, které se vztahují ke státním zaměstnancům, k příslušníkům stavovských komor, k žákům a studentům a konečně k osobám zbaveným osobní svobody na základě rozhodnutí soudu.

V případě státních zaměstnanců právní úprava zahrnuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Dále zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Spadá sem rovněž platný, ale doposud z větší části neúčinný zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Obsahově nejvýznamnějším předpisem pro veřejné disciplinární delikty je neúčinný zákon o státní službě¹¹², který obsahuje skutkovou podstatu kárného provinění, za nějž mohlo být uloženo kárné opatření. Kárným opatřením může být důtka, snížení platu až o 15 % až na dobu tří kalendářních měsíců, odvolání z místa představeného, ukončení služebního poměru.

¹¹¹ Nejběžněji příslušník určité organizace nebo osobu, která je do určitým způsobem kvalifikovaně zařazena. Blíže viz: Josef Staša. Veřejné disciplinární delikty, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008..., str. 113

¹¹² Je vhodné zdůraznit, že nabytí účinnosti tohoto zákona je soustavně odkládáno, což jeho váhu nepochybně snižuje. V současnosti je dokonce připravován nový právní předpis, který by měl právní úpravu obsaženou ve služebním zákonu zcela nahradit. Blíže viz: Státní služba. [online]. c2012 [cit. 30. dubna 2012]. Dostupný na World Wide Web: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-24789/>

Úprava služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje institut kázeňského přestupku, za který lze uložit kázeňský trest (pokud nebude od potrestání upuštěno).

Kázeňským trestem za kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru může být písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše tří měsíců, odnětí služební medaile nebo odnětí služební hodnosti. Přičemž odnětí služební hodnosti může být uloženo pouze za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem eventuálně za další skutky uvedené v § 186 zákona o bezpečnostních sborech.

Rovněž zákon o služebním poměru vojáků z povolání obsahuje ustanovení o kázeňských trestech. Těmi jsou napomenutí, písemná důtka, výstraha pro neodpovědný výkon služby a snížení platu o 15 % až na dobu šesti měsíců. Kázeňským přestupkem vojáků bude i jednání, které označené jiným zákonem za obecný přestupek. Za něj je možné uložit trest nebo ochranné opatření stanovené v zákoně o přestupcích.

Delikty členů profesních komor jsou upraveny zvláštními zákony o příslušné profesní komoře advokátů, exekutorů, auditorů, daňových poradců, patentových zástupců. Za tyto delikty lze zpravidla uložit některou z typizované sady sankcí - od důtky, přes písemné napomenutí, pokutu až k pozastavení nebo zbavení členství. Přesto lze vidět rozdíl v tom, že například veřejné napomenutí nebo důtka může mít v případě těchto profesí dopad na jejich reputaci v očích potenciálních klientů a tím nepřímo ovlivňovat i majetkovou sféru pachatele.

Trestů za disciplinární delikty žáků a studentů se řídí úpravou zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Studentům vysoké školy lze za disciplinární přestupek uložit trest napomenutí, podmíněčné vyloučení ze studia a vyloučení ze studia.¹¹³ Žákovi nebo studentovi, který splnil povinnou školní docházku lze

¹¹³ § 65 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

uložit trest výchovné opatření, spočívající v podmíněném vyloučení a vyloučení. Teorie správního práva označuje i tato výchovná opatření za tresty.¹¹⁴

K disciplinárním trestům osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu se vztahují zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence.

Zákon o výkonu vazby umožňuje za kázeňský přestupek uložit osobě umístěné ve vazbě jednak napomenutí nebo převedení obviněného z oddělení pro výkon vazby se zmírněným režimem do oddělení s běžným režimem a dále kázeňské tresty důtku, pokutu do výše 1.000 Kč, zákaz nákupu potravin a věcí osobní potřeby až na dobu jednoho měsíce, propadnutí věci a umístění do samovazby až na deset dní.¹¹⁵

Zákon o výkonu trestu odnětí svobody umožňuje uložit kázeňské tresty důtku, snížení kapesného, zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce, pokutu do výše 1.000 Kč, propadnutí věci, umístění do uzavřeného oddělení až na dobu 28 dnů (s výjimkou doby pracovní činnosti), celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů, umístění do samovazby až na 20 dnů a odnětí výhody vyplývající z předchozí kázeňské odměny. Určitou zvláštností je skutečnost, že kázeňský trest lze uložit i podmíněně, až na dobu 6 měsíců a v případě, že se pachatel osvědčí, lze od výkonu kázeňského trestu upustit.¹¹⁶

Zákon o výkonu zabezpečovací detence umožňuje uložit kázeňské tresty napomenutí, veřejnou důtku, odnětí osobní výhody, odnětí možnosti účastnit se kulturní nebo společenské akce v ústavu a propadnutí věci.¹¹⁷

¹¹⁴ Josef Staša. Veřejné disciplinární delikty, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 113

¹¹⁵ § 22 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby.

¹¹⁶ § 46 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

¹¹⁷ § 28 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence.

4.5 Pořádkové tresty

Pořádkové tresty (které lze prakticky ztotožnit s pořádkovou pokutou) bývají užívány především v souvislosti se zajištěním procesních postupů a správního dozoru.

Teorie práva dlouhodobě chápe pořádkovou pokutu jako specifický druh sankce, jejímž účelem není primárně potrestat toho, kdo se dopustí porušení stanovených povinností, ale zabezpečení průběhu zajišťovaného řízení.¹¹⁸ Rovněž Nejvyšší právní soud judikoval, že je „*smyslem pořádkové pokuty, jakožto pořádkového opatření při vedení procesu, jednak zajištění hladkého a důstojného průběhu soudního řízení, jednak ochrana jak veřejné autority, kterou soud zastává, tak osobnostních práv osob účastnících se na řízení v širším smyslu.*“¹¹⁹ Pořádková pokuta proto neplní represivní a preventivní funkci, ale především funkci zajišťovací. Z hlediska účelu trestu lze mít pochybnosti, zdali pořádková pokuta vskutku představuje správní trest. Patrně přesnější by bylo ji zařadit mezi ostatní pořádková opatření a pojem pořádkových trestů zcela opustit. Takové řešení by znamenalo rovněž i opuštění konceptu pořádkového správního deliktu.¹²⁰

Zákon č. 200/2004 Sb., správní řád shrnuje podmínky pro uložení pořádkové pokuty v § 62. Správní orgán může uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup jedním z následujících způsobů:

- 1) bez omluvy se nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu,
- 2) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo
- 3) neuposlechne pokynu úřední osoby
- 4) učiní hrubě urážlivé podání.

Správní řád předpokládá i možnost uložit pořádkovou pokutu v zajišťovacím řízení.

¹¹⁸ Průcha v jejich souvislosti mluví o právo obnovujících sankcích. Blíže viz Petr Průcha. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, str. 387

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 101/2007 - 166

¹²⁰ Pořádkový správní delikt se dle současné správní nauky dá vymezit jako „*protiprávní jednání, kdy odpovědný subjekt (zpravidla účastník řízení) nesplnil svou procesní povinnost uloženou právním předpisem a správní úřad ho uložением pořádkového trestu nutí k jejímu řádnému splnění.*“ Blíže viz. Vladimír Sládeček. *Obecné správní právo...*, str. 207

Nejvyšší správní soud konstatoval, že k ukládání pokut tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání dle ustanovení § 62 správního řádu „je třeba přistupovat velmi opatrně, a zvažovat je lze pouze v případě, že byt' i neoprávněná, přehnaná nebo i vulgární kritika nesměřuje pouze proti způsobu výkonu veřejné správy, ale je rovněž neospravedlnitelným osobním útokem, např. na soukromí úředníka, jeho rodinu, původ, apod. I zde však je nutno rozlišovat, zda se jedná o oprávněnou úřední osobu.“¹²¹ Oprávněnou úřední osobu definuje správní řád v § 15 odst. 2. NSS ze zajišťovací funkce pořádkové pokuty dovozuje, že pouze adresná kritika oprávněných úředních osob, které v dané věci mají kompetenci provádět úkony jménem správního orgánu může být důvodem k uložení pořádkové pokuty.

Vedle toho jsou pořádkové pokuty dílčím způsobem upraveny i v dalších předpisech.¹²² Například v zákoně č. 173/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nebo v zákoně č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

Specifickou skupinu představují pořádkové delikty spáchané v souvislosti s výkonem správního dozoru. Převládá názor, že se jedná o hraniční instituty, které se obsahově překrývají se skutkovými podstatami jiných druhů deliktů.¹²³

Pořádkovou pokutu ukládají především správní orgány, které vedou řízení.¹²⁴ V případě správního dozoru zpravidla orgány, které vykonávají dozor.

Výše pořádkové pokuty je zpravidla vymežován pevnou horní hranicí (v případě pořádkové pokuty dle § 62 odst. 1 správního řádu se horní hranice stanovuje na 50.000 Kč), ovšem s tím, že při nesplnění vynucované povinnosti ji lze ukládat i opakovaně. Neuplatní se zde zásada ne bis in idem. V některých případech je stanovena i absolutní horní hranice i pro celkovou výši opakovaně ukládaných pokut vztahujících se ke splnění

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 76/2009 - 72

¹²² Jejich ucelený výčet přináší například Josef Staša. Tzv. pořádkové delikty, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 128.

¹²³ Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

¹²⁴ § 62 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

jedné povinnosti.¹²⁵ Ojediněle se vyskytují pořádkové pokuty s pohyblivou horní hranicí, respektive s horní sazbou kombinující oba přístupy.¹²⁶

Jak bylo řečeno, pořádková pokuta má plnit především funkci zajištění splnění procesní povinnosti. Proto by její uložení mělo přicházet v úvahu až tehdy, pokud jiné pořádkové opatření nestačí. *„Uložení pořádkové pokuty je nejpřísnějším, a proto krajním, pořádkovým opatřením a lze ji tak uložit jen tam, kde domluva, napomenutí či jiné mírnější prostředky nevedly k nápravě.“*¹²⁷

Zajišťovací funkci pokuty odpovídá i možnost správního orgánu již uloženou pokutu snížit nebo i úplně odpustit. Při úvaze, zda sankci odpustit, přihlíží především k tomu jak povinná osoba plní své procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.¹²⁸ NSS rovněž dovedl, že v případě, že lze zajišťované řízení provést i bez součinnosti povinné osoby, nesmí být správní pokuta uložena.¹²⁹

¹²⁵ Srovnej § 42 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

¹²⁶ § 10 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 101/2007 - 166

¹²⁸ § 62 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 113/2011 – 247.

5 Ukládání trestů

V souladu s principem zákonnosti platí že ukládat správní trest je možné pouze na základě zákonného zmocnění a pouze v mezích zákonem stanovené horní a případné spodní hranice. V případě hrozby likvidačního účinku trestu lze uložit trest i pod spodní hranicí.¹³⁰

Při ukládání trestu postupuje správní orgán na základě volného správního uvážení, tj. zákonem stanovené volnosti stanovit trest ve vytyčených hranicích. Tato volnost ovšem není neomezená. Správní orgán nesmí překročit hranice správního uvážení ani správní uvážení zneužít. Rovněž musí postupovat v souladu se zásadami předvídatelnosti, rovnosti, individualizace a přiměřenosti. Posledně jmenovaná zásada vyžaduje především soulad ukládaného trestu se zákonem stanovenými kritérii.

5.1 Kritéria pro ukládání sankcí

Správní orgány se při ukládání sankcí musí řídit kritérii, uvedenými v zákoně.

V případě přestupků uvádí tato kritéria § 12 odst. 1 zákona o přestupcích (speciální úprava může tuto sadu kritérií doplnit):

„Při určení druhu a její výměře se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem za nichž byl čin spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.“

Odlišná je situace u ostatních správních deliktů. Zde, jak již bylo řečeno, chybí obecný kodex a kritéria jsou obsažena v jednotlivých zákonech, spolu se skutkovou podstatou konkrétního správního deliktu. Z hlediska jednotnosti a ucelenosti právního řádu tento stav není vhodný. Vzhledem k dramatickému rozvoji správního trestání v posledním půlstoletí je v současnosti v platnosti velké množství právních předpisů, které obsahují skutkovou podstatu správního deliktu a současně s tím i kritéria, kterými by se správní orgán při ukládání trestu měl řídit. Tato kritéria se od sebe mnohdy podstatně

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

odlišují. Lze rozlišovat celé skupiny zákonů podle toho, která kritéria k výměře sankcí obsahují, od velmi konkrétních, kazuisticky zpracovaných výčtů kritérií, až po předpisy, které výčet kritérií vůbec neobsahují. Lze také odlišovat právní předpisy dle toho, zda je výčet kritérií v nich taxativní nebo demonstrativní.

Zpravidla zmiňovanými kritérii je závažnost spáchaného deliktu, která se charakterizuje zejména způsobem spáchání deliktu, jeho následky a okolnostmi, za nichž byl spáchán. Některé zákony znají řadu dalších kritérií, která se vztahují jak k obecným skutečnostem (například dobu trvání protiprávního stavu), tak ke znakům, které mají vztah pouze k velmi specifickému předmětu správního deliktu (například význam kulturní památky dle zákona o památkové péči).

Z faktu, že hlavním zákonem stanoveným kritériem ukládání trestů je závažnost deliktu, by šlo usuzovat na význam represivní funkce trestu, která je s tímto kritériem úzce spojena. Naproti tomu preventivní funkce souvisí přednostně s kritériem poměrů pachatele. Proto se blíže zaměřím na tato dvě kritéria.

5.1.1 Závažnost správního deliktu

Jak již bylo řečeno významná většina právních předpisů uvádí závažnost správního deliktu jako hlavní kritérium. To stanoví jak zákon o přestupcích, tak právní úprava jiných právních deliktů. V případě disciplinárních deliktů a pořádkových deliktů se často kritéria neuvádějí, ale pokud jsou přítomna, závažnost deliktu je mezi nimi zmíněna.

Zákonná úprava také zpravidla stanoví dílčí kritéria, podle kterých by měl správní orgán posuzovat závažnost deliktu. V případě zákona o přestupcích jsou těmito dílčími kritérii způsob spáchání deliktu (především zda byl spáchán konáním či opomenutím, s pomocí technických prostředků atd.), následky (zda došlo k porušení či pouze ohrožení objektu deliktu, výše škody atd.), okolnosti za nichž byl delikt spáchán („subjektivní i objektivní okolnosti, které závažnost deliktu zvyšují nebo snižují“¹³¹), míra zavinění (šlo o úmyslné zavinění či mírněji posuzované nedbalostní), pohnutky (zpravidla jako

¹³¹ Pavel Mates. Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 68

přítěžující okolnost, například spáchání deliktu z nepřátelství k osobě, ze ziskuchtivosti, závisti atd.), osoba pachatele (postoj pachatele k deliktu, jeho věk, případná recidiva a rovněž jeho osobní a majetkové poměry pachatele) a to, zda byl pachatel postižen v disciplinárním řízení (postih v disciplinárním řízení by měl správní orgán hodnotit jako polehčující okolnost¹³²).¹³³

Zákonná úprava kritérií jiných správních deliktů zpravidla obsahuje analogický výčet pomocných kritérií určení závažnosti deliktu, ovšem obvykle limitovaný na první tři uvedené dílčí kritéria (tj. způsob spáchání deliktu, následky a okolnosti za nichž byl čin spáchán). K důležitosti závažnosti správního deliktu se několikrát vyslovil i NSS: „*Nejvyšší správní soud připomíná, že hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.*“¹³⁴

NSS rovněž omezil možnost užití zavinění pro určení závažnosti v případě deliktů stíhaných na základě objektivní odpovědnosti „*Jestliže zavinění není znakem skutkové podstaty správních deliktů, které byly stěžovateli kladeny za vinu, pak ani při úvaze o výši trestu nemohla být zvažována konkrétní intenzita, s jakou by býval byl mohl být tento znak naplněn. Jak shora uvedeno, konkrétní stupeň nebezpečnosti deliktu pro společnosti (tedy jinak řečeno závažnosti) je dán především konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty deliktu - není-li součástí těchto znaků zavinění, pak pro výši trestu nemá míra zavinění relevanci.*“¹³⁵

5.1.2 Poměry pachatele

Toto kritérium bylo již poměrně zevrubně zkoumáno judikaturou NSS i ÚS. Má bezprostřední význam pro úvahy o vhodné výši pokuty (či jiné sankce). Zákon sám o sobě neobsahuje jeho legální definici. Proto jsme při jeho výkladu odkázáni na právní

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 35/2004-53.

¹³³ Pavel Mates. Přestupky, In. Pavel Mates a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2008, str. 68

¹³⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ads 53/2011 – 72.

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 25/2006 - 83

vědu a judikaturu. Kritérium je používáno jak správním právem trestním, tak trestním právem¹³⁶. Z hlediska požadavků na jednotnost a ucelenost právního řádu se domnívám, že není vhodné předpokládat odlišný význam při správním a soudním trestání. Proto lze i pro účely správního trestání lze použít vymezení, které přinesla trestněprávní nauka pro potřeby výkladu tohoto kritéria při ukládání peněžitého trestu ve starém trestním zákonu:

“Osobními poměry nutno z hlediska ukládání peněžitého trestu rozumět zejména věk pachatele, rodinné poměry, zdravotní stav, povolání, pracovní kvalifikaci, možnost pracovního uplatnění v dané době a místě atd.

Majetkové poměry zahrnují stav veškerého pachatelova jmění (aktiv i pasiv) a výdělkové poměry pachatele, což jsou zdroje, z nichž lze peněžité trest realizovat.”¹³⁷

Toto vymezení je praktické i z toho důvodu, že se vztahuje k úvahám o peněžitém trestu, který znamená stejný druh újmy, jako pokuta, nejběžnější správní trest.

Pod pojem osobních a majetkových poměrů se řadí i případy, kdy právní předpis používá i lehce odlišnou formulaci, například zkrácenou formu “poměry pachatele”.¹³⁸

Z hlediska zkoumaného kritéria se dají rozlišit následující případy:

- 1) zákony s výčtem kritérií, obsahujících též osobní a majetkové poměry delikventa¹³⁹,
- 2) zákona s demonstrativním výčtem kritérií bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa¹⁴⁰,
- 3) zákony s taxativně stanoveným výčtem kritérií bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa¹⁴¹

¹³⁶ Tím ovšem nechci říci, že by kritérium osobních a majetkových poměrů bylo bez dalšího relevantní pro jakýkoliv veřejnoprávní delikty (to je předmětem dalších částí práce), ale pouze to, že se s ním za určitých okolností můžeme setkat při ukládání trestů za trestné činy i správní delikty.

¹³⁷ Pavel Šámal. *Trestní zákon*, 6. vydání, Praha: C.H.Beck, 2004, str. 470

¹³⁸ § 36 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

¹³⁹ Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, zákon č. 121/2000 Sb., o krajích.

¹⁴⁰ Například zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, zákon č. 185/2000 Sb. o odpadech.

- 4) zákony, které neobsahují žádná kritéria, ke kterým má správní orgán při stanovení výše pokuty přihlížet¹⁴².

Z hlediska toho, kdy správní orgán přihlédnou ke kritériím osobních a majetkových poměrů lze shledat, že kritérium osobních a majetkových poměrů správní orgán použít musí v případě bodu ad 1). V případě bodů ad 2) a ad 4) je použít může. Naopak nesmí je aplikovat na situace uvedené v bodě ad 3)¹⁴³. Nicméně právě tato situace bývá v právních předpisech nejobvyklejší.¹⁴⁴

Takový stav není uspokojivý. Hlavní problém lze vidět v tom, že správní orgány se při ukládání pokut za správní delikty dle právních předpisů zařazených pod bod ad 4) mohou snadno dostat do situace, kdy pokuta uložená podle zákonných kritérií nebude smět zohlednit majetkové poměry dlužníka. Trest pak může mít velmi tíživý dopad.

Ideálním stavem by jistě byla situace, kdy bude existovat obecná úprava správního trestání, která bude jako jedno z kritérií obsahovat osobní a majetkové poměry pachatele (eventuálně osobu pachatele a jeho poměry). Jen v takovém případě by šlo zajistit, že správní orgány budou k tomuto kritériu přihlížet. V tomto kontextu lze litovat nepřijetí návrhu věcného záměru o správním trestání, který se připravoval v roce 2002.¹⁴⁵

Druhou možností jak zlepšit současný stavu legislativní cestou je důsledná novelizace všech právních předpisů, které neumožňují přihlédnout k poměrům pachatele. Tato

¹⁴¹ Například zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, zákon č. 256/2004 Sb., o pravidlech investování na kapitálovém trhu, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zákon č. 183/2006 Sb. stavební zákon a mnohé další.

¹⁴² Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství.

¹⁴³ Respektive smí jej použít pouze tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Blíže viz Usnesení rozšířeného senátu 1 As 9/2008 - 133

¹⁴⁴ Je tomu tak mimo jiné proto, že v roce 2002 došlo v souvislosti s přípravou věcného záměru zákona o právním trestání k vydání vzorového znění společných ustanovení správních deliktů, která se od té doby stávají součástí právních předpisů, které obsahují sankce za správní delikty, jež bylo následně hojně používáno při tvorbě nových právních předpisů. Ačkoliv se návrh věcného záměru o potřebnosti kritéria osoby pachatele zmiňuje, součástí kritérií uvedených v tomto vzorovém znění nefiguruje. Blíže viz Předkládací zpráva Rozšířenému senátu NSS ve věci sp. zn. 1 As 9/2008.

¹⁴⁵ Blíže viz Usnesení vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 162 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání.

možnost se ovšem jeví vzhledem ke svému rozsahu jako nepraktická. Problém byl již ovšem zčásti vyřešen judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Judikatura Ústavního soudu

Kritériem osobních a majetkových poměrů se Ústavní soud konkrétněji zabýval ve dvou podstatných judikátech. Vysvětlil v nich souvislost těchto kritérií se zákazem likvidačního charakteru pokut, a principem materiální rovnosti.

Ve svém nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (publikovaným pod č. 405/2002 Sb.) se Ústavní soud zabýval ústavností § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)¹⁴⁶ - ustanovení zakládajícího minimální výši pokuty. Předmětné ustanovení zrušil.

Poslanecká sněmovna v řízení obhajovala dané ustanovení tím, že *“užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním, vykazuje z hlediska veřejného zájmu značnou společenskou nebezpečnost, a to zejména vzhledem k obecnému nedodržování příslušných stavebních předpisů (tzv. stavební nekázeň)”*¹⁴⁷ a stanovení minimální hranice mělo za cíl jednak zpřísnit postih, jednak zřetelněji odlišit závažnost jednotlivých deliktů. ÚS ovšem v nálezu odmítl tuto argumentaci s poukazem na to, že ačkoliv sleduje legitimní cíl, *“tento postup paušalizuje výši trestů a neumožňuje proto přihlédnout k osobě pachatele a jeho poměrům”*¹⁴⁸.

ÚS dále konstatoval, že předmětné ustanovení neprošlo třístupňovým stupňovým testem proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu). Sice splnilo kritérium vhodnosti, zajištění cíle ke kterému směřovalo (snížit ekonomickou výhodnost pro pachatele), ovšem neobstálo v kritériích potřebnosti (cíle lze dosáhnout i jinými prostředky) a přiměřenosti v užším smyslu (značný zásah do práv velkého množství lidí není přiměřené sledovanému cíli). Soud následně dovodil, že předmětné ustanovení je zásah do základních práv se značnou intenzitou, což zakládá rozpor s čl. 11 Listiny a čl. 1

¹⁴⁶ Zákon byl s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákonem).

¹⁴⁷ Nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹⁴⁸ Nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁴⁹

Značná intenzita zásahu je odůvodněna následovně:

“Ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici "zmařením" samé podstaty majetku. Konkrétně v případě pokut stanovených právníkům 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, nepřípustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter.”¹⁵⁰

Ústavní soud se ve stejném judikátu rovněž vyslovil k otázce rovnosti, vyjádřené v čl. 1 Listiny. Poukazuje na skutečnost, že dopad sankce na delikventa může být podstatně ovlivněn jeho hmotnou situací: *„Stanovení pokuty v daném rozpětí znamená, že v zásadě stejnou výší 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”¹⁵¹*

Tato situace není dle názoru ÚS v pořádku neboť subjekty mají rovné postavení pouze formálně, de facto ovšem spodní hranice pokuty brání ve zohlednění jejich majetkové situace. Vzniká zde nerovnost v sociálním postavení, která v konkrétním případě nabývá takové intenzity, že zakládá zásah do ústavně zaručených práv a svobod. Ústavní soud se tím přihlásil k zásadě relativní rovnosti (někdy nazývané materiální rovností).¹⁵² Ta předpokládá nikoliv pouze postupovat ve shodných případech shodně, ale i v odlišných případech rozdílně.

¹⁴⁹ Předkládací zpráva Rozšířenému senátu NSS ve věci sp. zn. 1 As 9/2008

¹⁵⁰ Nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹⁵¹ Nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹⁵² Nález ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02

Tento svůj názor dále rozvedl v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 9. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02. V něm se zabýval návrhem skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Předmětné ustanovení stanovalo majetkové poměry pachatele jako jedno z kritérií pro výměru pokuty. Skupina senátorů považovala toto ustanovení za diskriminační. Ústavní soud dovodil, že - v souladu se zásadou materiální rovnosti - je toto kritérium ústavně konformní.

“Je zřejmé, že bez zkoumání osobních, majetkových a dalších poměrů osoby, jíž se příslušné řízení dotýká, se v právním řádu v řadě případů obejít nelze. Zákonná úprava zkoumání "poměrů" podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby jako taková tedy není - podle přesvědčení Ústavního soudu - úpravou protiústavní a nezavádí nerovnost v důstojnosti a v právech, jak se navrhovatelé domnívají. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na to, že znalost poměrů dotčené osoby (delikventa) je nutné předpokládat i v případě soudního přezkumu rozhodnutí orgánu kraje o uložení pokuty - který je podle názoru skupiny poslanců dostatečnou ochranou - neboť má-li soudní přezkum chránit proti eventuálním tvrdostem dopadu zákona (v plné jurisdikci pak zvláště), neobejde se ani soud bez informací o poměrech osob, kterým byla pokuta uložena.”¹⁵³

Pokud závěr učiněný ze zmíněných nálezů zobecníme, můžeme vysledovat následující vztah mezi kritériem majetkových poměrů a čl. 11 Listiny. Listina zakládá v čl. 11 právo vlastnit majetek. Do tohoto práva může zákonodárce zasahovat jen do jisté míry, nikoliv ovšem zasáhnout tak intenzivně, že by tím byla popřena jeho samotná podstata. Likvidační pokuta je protiústavní, neboť znamená ohrožení samotné podstaty vlastnického práva. K zajištění toho, aby správní orgán neudělil likvidační pokutu, musí mít možnost přihlídnout k majetkovým poměrům delikventa. Jen tak lze zajistit, že udělaná pokuta nebude nepřiměřeně tvrdá.

Přístup Ústavního soudu k principu rovnosti jako rovnosti materiální poté zcela jistě umožňuje uvažovat o kritériu osobních a majetkových poměrů jako o jednom z vhodných nástrojů pro praktické dosažení rovnosti.

¹⁵³ Nález ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

Vývoj v judikatuře Nejvyššího správního soudu

Podobně jako Ústavní soud se i Nejvyšší správní soud zabýval tímto kritériem ve více judikátech. Jeho stanovisku se postupně měnilo.

V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 6 A 186/2002 - 45, se Nejvyšší správní soud přiklonil k právnímu závěru, že při stanovení výše pokuty za správní delikt taxikáři nemůže správní orgán přihlédnout ke kritériím osobních a majetkových poměrů, neboť může operovat pouze s taxativním výčtem kritérií, uvedených v zákoně, mezi nimiž toto kritérium nefiguruje. Podle názoru soudu tak *“...proto neměly správní orgány důvod, aby k osobním a majetkovým poměrům, jak se toho nedůvodně žalobce domáhá, přihlížely.”*¹⁵⁴

Tento závěr nepřímo zpochybnil následující rozsudek 2. senátu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 - 102. Nejvyšší správní soud v něm řešil otázku, zda může správní soud v rámci úvahy o moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního přihlédnout i k osobním a majetkovým poměrům dlužníka, ačkoliv zákon, podle něhož byla pokuta uložena, toto kritérium nezná. V řešeném případě měl městský soud posoudit, zda pokuta byla přiměřená vzhledem k majetkovým poměrům delikventa a možným likvidačním důsledkům pokuty, což namítal žalobce. Městský soud posoudil pokutu jako přiměřenou s poukazem na kritéria uvedená v zákoně a ztotožnil se s názorem správního orgánu. NSS ovšem v rozsudku konstatoval, že se městský soud nemohl ztotožnit s posouzením kritéria majetkových poměrů, když správní orgán toto kritérium vůbec neposuzoval.¹⁵⁵

Dosažený stav následně vedl k situaci, kdy správní orgán nemůže přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele ani tehdy, pokud by pokuta měla zjevně nepřiměřenou výši. Naproti tomu v případě, že bude podána žaloba ke správnímu soudu, ten - v případě zjevně nepřiměřené pokuty - už k tomuto kritériu naopak přihlédnout může a moderačním právem soudu nepřiměřeně vysokou pokutu snížit. De facto se tímto stavem vytvářela situace, kdy správní soud měl vzít v úvahu i taková kritéria, které

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 186/2002 - 45

¹⁵⁵ Tento závěr následně potvrdil v dalším rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 5 As 17/2006 – 91.

správní orgán naopak v úvahu vzít nesměl. Tím činil ze správního soudu vlastně další instanci probíhajícího správního řízení, neboť teprve u něj mohlo dojít ke zohlednění majetkových poměrů delikventa. Z hlediska ekonomie soudního řízení i samotného účelu správního soudnictví je takový stav očividně nevyhovující.

K analogické analýze dosavadního stavu dospěl i 1. senát ve věci 1 As 9/2008, který následně v souladu s § 17 soudního řádu správního předložil věc k posouzení Rozšířenému senátu NSS. Názor 1. senátu se od dosavadní judikatury odchyluje v tom, že kritérium osobních a majetkových poměrů (“osoby pachatele a jeho poměrů”) považuje za nezbytné pro posouzení ve všech situacích, neboť jen tak lze posoudit zda pokuta není likvidační a nezakládá diskriminaci pachatelů. Rozšířený senát věc rozhodl dne 20. 4. 2010 usnesením čj. 1 As 9/2008 - 133. Přijal argumentaci 1. senátu ohledně nezbytnosti posuzování kritérií osobních a majetkových poměrů, nicméně tento závěr vztáhl pouze na situace, kde hrozí pokuta může mít likvidační charakter:

“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. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů 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.”¹⁵⁶

Rozšířený senát se tak přiklonil k argumentaci 1. Senátu. Uznal potřebu odstranit předchozí neudržitelný stav a chránit pachatele před ukládáním likvidačních pokut.

5.2 Ukládání trestů při souběhu správních deliktů

Souběhem správních deliktů předpokládá, že pachatel se dopustil více správních deliktů v období před oznámením rozhodnutí, jímž byl za některý z nich potrestán.

¹⁵⁶ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS 1 As 9/2008 - 133

Rozlišuje se souběh jednočinný a vícečinný. Pro vícečinný souběh platí, že pachatel více skutky spáchá delikty stejné skutkové podstaty (vícečinný souběh stejnorodý) nebo více skutky spáchá delikty různých skutkových podstat (vícečinný souběh nestejnorodý). Pro existenci jednočinného souběhu je naopak důležité, aby v rámci jediného skutku daným jednáním došlo k zasažení různých individuálních objektů ochrany a byly tak vyvolány různé právně významné následky.

Právní teorie zde užívá tři zásady, které problematiku souběhu řeší:

1. Zásada kumulační (sčítací) předpokládá sčítání trestů za jednotlivé dílčí delikty.
2. Zásada absorpční (pohlcovací) představuje opak zásady sčítací a předpokládá že nejpřísnější trest pohlcuje tresty mírnější. Zásadu absorpční lze dále dělit podle toho, zda dochází k absorpci deliktů, trestních sazeb nebo trestů.
3. Zásada asperační (zostřovací) stanoví, že trest se vyměří v rámci sazby nejpřísněji postižitelného deliktu. Takto vyměřený trest může být dodatečně zostřen (například tím, že může přesáhnout horní hranici).

V případě přestupků stanoví zákon o přestupcích v § 12 odst. 2, že za více přestupků téhož pachatele, projednávaných ve společném řízení, se uloží trest dle ustanovení vztahující se k nejpřísněji postižitelnému přestupku. V rámci přestupkového práva se tedy v případě, že k jejich projednávání je příslušný jeden správní orgán, uplatní zásada absorpční.

V případě správních deliktů závisí zásadně na příslušné právní úpravě, jakým způsobem bude souběh upravovat. Pokud ohledně ukládání trestů při souběhu úprava v příslušném zákoně speciální ustanovení neobsahuje, dovodil Nejvyšší správní soud analogické použití absorpční zásady v případě vícečinného souběhu.¹⁵⁷ NSS se rovněž vyslovil k pojmu absorpce: „*Podstata absorpce totiž tkví v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem). Použití této zásady tedy má místo při stanovení*

¹⁵⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004 (publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS)

konkrétní výměry úhrnné sankce, což nic nemění na tom, že žalobce bude uznán vinným ze spáchání více správních deliktů. ¹⁵⁸

¹⁵⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 23/2005 – 66.

6 Výkon správních trestů

Při uložení správního trestu se obecně předpokládá jeho dobrovolné splnění. V případě, že ze strany povinného (osoby jíž byl rozhodnutím uložen správní trest), nedojde k dobrovolnému, řádnému a včasnému splnění stanovené povinnosti, přichází v úvahu výkon rozhodnutí (správní exekuce).¹⁵⁹ Pro výkon rozhodnutí o uložení trestu je třeba, splnění následujících podmínek:

1. Povinný nesplnil dobrovolně, řádně a včas povinnost uloženou správním rozhodnutím
2. Existuje vykonatelné rozhodnutí
3. Lhůta stanovená ke splnění povinnosti marně uplynula
4. Uplynutí lhůty, kterou eventuálně může stanovit zákon pro výkon rozhodnutí

V rámci správní exekuce se rozlišuje jednak exekuce na peněžitá plnění, užívaná v souvislosti s vymáháním pokut, jednak exekuce na nepeněžitá plnění, která se uplatní zejména při výkonu trestu propadnutí věci.

6.1 Exekuce na peněžitá plnění

Pro výkon pokuty se v souladu dle § 106 správního řádu uplatní postup pro správu daní a poplatků.¹⁶⁰ K provedení exekuce může dojít prostřednictvím soudní exekuce nebo prostřednictvím exekuce správní. Záleží na úvaze vymáhajícího správního orgánu¹⁶¹, kterou cestu zvolí. Správní exekuci se provádí na základě exekučního příkazu jedním z následujících způsobů:

- a) srážkami ze mzdy,
- b) příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb,
- c) příkázáním jiné peněžité pohledávky,
- d) postižením jiných majetkových práv,

¹⁵⁹ Správní řád upravuje správní exekuci v části druhé, hlavě XI.

¹⁶⁰ Obecným procesním předpisem, který v současnosti upravuje správu daní a poplatků je zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹⁶¹ Příslušným orgánem je obecný správce daně povinného.

- e) prodejem movitých věcí, nebo
- f) prodejem nemovitostí.

Samotnému výkonu exekuce by měla předcházet exekuční výzva, ve které bude povinný vyzván k dodatečnému zaplacení pokuty ve stanovené lhůtě. Vymáhání pokuty je možné na návrh dlužníka, eventuálně i bez návrhu, odložit, pokud by zaplacení bylo spojeno s vážnou újmou pro povinného.¹⁶² Rovněž je možné splatit pokutu na základě splátkového kalendáře. Pokuty se v takových případech platí v pravidelných měsíčních splátkách ve výši stanovené v rozhodnutí, kterým exekuční orgán platbu pokuty ve splátkách povolí.

6.2 Exekuce na nepeněžitá plnění

Správní řád upravuje tři způsoby provedení exekuce na nepeněžitá plnění. Jsou to: náhradní výkon při zastupitelných plněních, přímé vynucení při nezastupitelných plněních (zahrnuje vyklizení, odebrání movité věci a předvedení) a ukládání donucovacích pokut.¹⁶³

Z hledisky výkonu trestu propadnutí věci připadá v úvahu především přímé vynucení odebráním movité věci, ovšem lze uvažovat i o využití donucovacích pokut.

Pro odebrání movité věci je nutné, aby věc byla v exekučním příkazu přesně a jednoznačně specifikována. Exekuční správní orgán odebere věc tomu, kdo ji má právě u sebe, bez ohledu na to, zda se jedná o povinného nebo o jinou osobu. Před odebráním věci by měl být povinný vyzván oprávněnou úřední osobou, aby věc vydal. V případě, že tak neučiní, vyzve oprávněná úřední osoba přítomného policistu, nebo obecního strážníka, aby za pomoci donucovacích prostředků věc odebral.¹⁶⁴

¹⁶² Eva Horzinková, Vladimír Novotný. *Správní právo procesní*. 2. Aktualizované vydání, Praha: Leges, 2008 str. 261

¹⁶³ § 112 SŘ

¹⁶⁴ Eva Horzinková, Vladimír Novotný. *Správní právo procesní*. 2. Aktualizované vydání, Praha: Leges, 2008 str. 261

V případech, kdy existuje důvodné podezření, že povinný má věc u sebe a odmítá ji vydat, lze použít jako krajní prostředek osobní prohlídku.¹⁶⁵

Exekuce ukládáním donucovacích pokut představuje mírnější prostředek pro vynucení vydání věci. Donucovací pokuty se vydávají formou správního rozhodnutí, a to až do výše 100.000 Kč.¹⁶⁶

¹⁶⁵ § 128 SŘ

¹⁶⁶ Zákon předpokládá, že ukládání pokut do výše nákladů na náhradní výkon, částka 100.000 Kč se má užit pouze v případech, kdy náhradní výkon nebude možné provést nebo vyčíslit, což nastává právě v případě vynucování trestu propadnutí věci.

7 Efektivita ukládání správních trestů z pohledu ekonomické analýzy práva

Právní teorie přináší tři různé přístupy ke zkoumání efektivity právních norem – cílově výsledkové pojetí, nákladově výsledkové pojetí a funkční pojetí.¹⁶⁷ V každém z nich má pojem efektivita poněkud jiný význam. Cílově výsledkové pojetí se zaměřuje na vztah zamýšleného cíle zákonodárce a dosaženého výsledku právní regulace. Efektivita zde znamená míru shody mezi záměrem zákonodárce a výsledným dopadem právní regulace. Nákladově výsledkové pojetí charakterizuje efektivitu jako poměr mezi dosaženými výsledky působení právních norem a souvisejícími vynaloženými náklady (náklady v tomto pojetí zahrnují i investovaný lidský čas a energii). Ve funkční pojetí se „efektivita chápe jako míra, v níž se uskutečňují funkční možnosti práva a klade se otázka podmínek a okolností, za nichž se tyto funkční možnosti naplňují“.¹⁶⁸

Žádné z těchto pojetí samo o sobě nepředstavuje dostatečný model pro komplexní zkoumání právních norem. Proto se prosazuje systémové pojetí efektivnosti, které předpokládá užití výše uvedené trojice pojetí efektivnosti ke zkoumání dílčích otázek, které následně propojuje do širších souvislostí. Za systémové pojetí efektivnosti *sui generis* by se dala označit i ekonomická analýza práva, ze které budu vycházet i při zkoumání efektivnosti správních trestů.

7.1 Ekonomická analýza práva a věda správního práva

Správní právo trestní, stejně jako trestní právo má poněkud výlučnou pozici z hlediska svého účelu i institutů. Zatímco v ostatních odvětvích práva se argumentace podložená ekonomickými modely objevuje a působí přirozeně, zde se jejich užití jeví jako podezřelé. Působí zde nevyslovená obava, že vzájemná symbióza veřejného práva s postuláty ekonomické vědy nemůže existovat, aniž bychom určité množství spravedlnosti obětovali ve prospěch efektivity, ne-li přímo ekonomickému zisku. Patrně

¹⁶⁷ Jiří Boguszak. *Teorie práva...*, str. 291

¹⁶⁸ Jiří Boguszak. *Teorie práva...*, str. 291

tato základní úvaha vede mnoho právních filosofů k tomu, že snahy o takovéto propojení dopředu zavrhuji.¹⁶⁹ Považuji proto za užitečné před tím, než přistoupím k samotné analýze tématu začít vymezením ekonomické analýzy práva, respektive té části jejich postulátů, se kterými budu pracovat.

Ekonomická analýza může působit jako jeden z metodologických přístupů k otázkám řešeným právní vědou, který působí souběžně s přístupy jinými. Nechci tvrdit, že ekonomická analýza musí být nutně jediný přístup, jak na probírané otázky nahlížet, což ostatně tvrdí i klasici tohoto přístupu.¹⁷⁰

Přínos ekonomické analýzy pro potřeby správního práva trestního¹⁷¹ vidím zejména tam, kde se zabývá zkoumáním konkrétních vztahů (motivace pachatele, efektivnost pokut, náklady spojené s vymáháním právní regulace). Naproti tomu názory ekonomické analýzy na podstatu veřejnoprávních deliktů považuji za mnohem spornější a z praktického hlediska za méně přínosné.¹⁷²

7.2 Zkoumané otázky

Jak je patrné z předchozích částí, správní právo trestní zasahuje do mnoha oblastí veřejnoprávní regulace. Zkoumání efektivity by se dalo pojmout jednak vzhledem k dané oblasti regulace (například životnímu prostředí) a v rámci té poté podrobit analýze jednotlivé zákony. Druhým možným přístupem je analýza trestů jako takových s ohledem na závažnost deliktů, ale bez zřetele ke konkrétní oblasti regulace. Budu vycházet z druhého uvedeného přístupu.

Pozornost zaměřím na dvě otázky:

¹⁶⁹ Jiří Boguszak, Jiří Čapek, Aleš Gerloch. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2001, str. 291

¹⁷⁰ Richard A. Posner. *An economic theory of the criminal law*. In: *Columbia law review*. New York: Columbian publishing, 1985, str.1194

¹⁷¹ Na rozdíl od právní vědy neklade Ekonomická analýza práva velký důraz na odlišení odvětví práva trestního a správního. Následující výklad lze proto vztáhnout na přiměřeně na i na instituty trestního práva. Vzhledem k zaměření se ovšem bude práce týkat především norem správního práva. Proto se i při výkladu budu snažit přidržovat terminologie správního práva všude tam, kde to bude možné.

¹⁷² V praxi je tedy možné například odmítnout některé diskutabilní důvody stíhání soudních a správních deliktů a přitom akceptovat modely výpočtů pro jejich odstrašení.

- 1) Určení optimální výše trestu
- 2) Kritérium majetkových poměrů z pohledu ekonomické analýzy

7.2.1 Určení optimální výše trestu

Podstata protiprávního jednání je úzce spojena s otázkou páchaní veřejnoprávních deliktů jako takových. V průběhu historie vzniklo mnoho kriminologických škol, které hledaly odpověď na otázku motivace k páchaní správních a soudních deliktů především u pachatele samotného, ať již mělo jít o příčiny biologické, psychologické nebo sociální.¹⁷³ Ekonomická analýza předpokládá, že podobné úvahy nás nikdy nemohou dovést k cíli, neboť chápou pachatele jako disharmonický prvek v jinak spořádané společnosti. Ovšem pachatel není dle tohoto přístupu někdo, kdo se jakkoliv odlišuje od jiných lidí. Hlavní podnět pro páchaní správních deliktů má být fakt, že takové jednání je z nějakého důvodu ekonomicky výhodné. Otázka motivace pachatele správních deliktů je podle této úvahy mnohem více otázkou nastavení právních sankcí, které mají toto jednání postihovat.¹⁷⁴

Jediným relevantním účelem sankcí za veřejnoprávní delikty by mělo být odstrašení pachatele od páchaní protiprávního jednání hrozbou trestu. Ekonomická analýza práva se tedy přiklání k teorii prevence. Čím se ovšem tento přístup poněkud vymyká z tradičního chápání této teorie je důraz, který klade na kalkulaci optimální výše trestu.

Za předpokladu racionality aktérů a odstrašení jako základního účelu správních trestů, ekonomická analýza shrnuje skutečnosti, které je třeba vzít v potaz pro zajištění odstrašujícího účinku správních trestů nejúčinnější možné odstrašení od páchaní veřejnoprávních deliktů. K jejímu vyjádření se lze opřít o tři navzájem provázaná kritéria¹⁷⁵. Jednak je to prospěch pachatele, dále pravděpodobnost zjištění pachatele a nakonec majetkové poměry pachatele. Význam prospěchu pachatele je poměrně zřejmý, pokud prospěch pachatele ze spáchaného deliktu činí řekněme 1.000 Kč, jen stěží jej od

¹⁷³ Oto Novotný, Marie Vanduchová, Pavel Šámal a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část*. 6. vydání, Praha: ASPI, 2009, str. 21

¹⁷⁴ Richard A. Posner. An economic theory of... str.1195

¹⁷⁵ Přinejmenším v případě prvních dvou kritérií se určitě nejedná o kritéria ve smyslu hledisek pro výměru trestu.

jeho spáchání odstraší pokuta, která je menší než tato částka. Naopak ani pokuta ve výši 1.000 Kč by nebyla dostatečně účinná, v takovém případě by se pachatel pouze rozhodoval mezi dvěma stejně výhodnými alternativami. Proto musí pokuta převyšovat tuto částku.¹⁷⁶

V situaci, kdy by každý pachatel byl dopaden, by tedy trest mohl jednoduše odpovídat prospěchu pachatele (respektive trest by musel být jen o něco málo vyšší). V praxi tato situace samozřejmě nenastává, pachatele se podaří usvědčit pouze v určitém procentu případů. Má-li trest plnit svou odstrašující funkci musí být tato skutečnost zohledněna. Pokud se ve výše uvedeném případě podaří dopadnout pachatele pouze v jednom případě z deseti, musí se o tato skutečnost projevit i na výši trestu (který by tedy měla vzrůst desetinásobně na 10.000 Kč, aby kompenzoval případy, kdy pachatel dopaden nebyl)¹⁷⁷.

Tato skutečnost má význam nejen z hlediska tvorby správních norem, ale i při jejich užití správními orgány. Pokud mají správní orgány dostatečně určitou představu o rozsahu páchaní příslušného správního deliktu a míře úspěšnosti odhalování jeho pachatelů, mohou v rámci správního uvážení při zohlednění ostatních kritérií vzít v úvahu i toto kritérium. Jakkoliv se tento přístup může zdát neobvyklý, není ani v české právní vědě zcela neznámý. V jistém smyslu jej můžeme objevit v úvahách Ústavního soudu při aplikaci kritéria potřeby v rámci zkoumání přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod¹⁷⁸. Kriminologie podobnou myšlenku používá, když v souvislosti s teorií prevence hovoří o tom, že *“odstrašující efekt trestu nespočívá v jeho výši, ale v jeho neodvratnosti”*¹⁷⁹ a k obdobnému závěru dochází i nauka správního práva.¹⁸⁰

¹⁷⁶ V zásadě je tento předpoklad samozřejmý. Prakticky se sám o sobě uplatní jen při tvorbě sankčních norem, zákonodárce by k němu měl z povahy věci přihlížet při stanovení horní hranice sazby.

¹⁷⁷ Výtka, že takový postup znamená de facto trestat dopadeného pachatele i za delikty jiných pachatelů dle Posnera neobstojí, neboť pachatel má možnost delikt vůbec nespáchat. Blíže Richard A. Posner. *An economic theory of...* str.1198.

¹⁷⁸ Například rozhodnutí PL ÚS 3/02. Nejedná se zde přímo o aplikaci těchto kritérií pro účely správního trestání, spíše pracuje s jejich vztahem jako jedním ze způsobů posouzení vhodnosti právní úpravy z hlediska ústavních mantinelů zpřísnování správních sankcí.

¹⁷⁹ Josef Kuchta, Helena Válková a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, str. 190

7.2.2 Kritérium majetkových poměrů dle ekonomické analýzy

Stav, kdy správní orgán formou pokuty odejme pachateli peněžní prostředky, představuje pro pachatele újmu. Ovšem tato újma nebude adekvátní pouze množstvím odejmutých peněz, nýbrž bude záležet na užitku, který pachatel odejmutým peněžním prostředkům přiřkládal. Určitá peněžní částka nemá stejnou hodnotu pro bohatšího pachatele jako pro méně majetného¹⁸¹. Pokud nezohledňujeme majetkové poměry pachatele může snadno nastat situace, kdy pro bohatšího pachatele bude spáchání určitého deliktu subjektivně pocíťováno jako lákavé i při zohlednění pokuty, která může být uložena (pokud bude pokuta nízká). Naopak pokud bude pokuta dost vysoká, aby odstrašila i majetného pachatele, pak by její uložení méně majetnému pachateli znamenalo neadekvátně přísný trest.¹⁸²

Zohledněním majetkových poměrů lze dosáhnout stavu, kdy újma pachateli bude ve všech případech pocíťována přibližně stejně tíživě, bez ohledu na to jaký užitek pachatel přisuzuje jakémukoliv konkrétní peněžní částce. V rámci ekonomické analýzy práva je toto kritérium podstatné zejména vzhledem k situacím, kdy z jednání pachatele nebude moci být dovozen peněžními prostředky snadno kvantifikovatelný prospěch.

¹⁸⁰ Helena Prášková. Správní trestání, In Dušan Hendrych a kol. *Správní právo*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 445

¹⁸¹ Tento předpoklad je v ekonomii vyjádřen zákonem klesajícího mezního užitku. Tento princip převedený do oblasti hmotných statků lze vyjádřit tak, že dodatečný (mezní) díl jakéhokoliv statku (včetně peněžních prostředků) pro nás znamená menší užitek, než jakýkoliv díl předcházející. Blíže viz Richard A. Posner: *An economic theory of...* str.1194.

¹⁸² Richard A. Posner: *An economic theory of...* str.1201

8 Úvahy de lege ferenda

Rád bych nyní shrnul svůj názor na současnou strukturu správních trestů a úroveň právní úpravy jejich ukládání.

Souhlasím s užitím pokuty jako hlavního trestu. Peněžní prostředky představují v současné společnosti hlavní prostředek pro obstarání materiálních statků i uspokojování jiných potřeb, jejich odejmutím tedy pachatele potrestáme právě na takovém druhu statku, který by pachatel preferoval. V tomto ohledu pokuta velmi přesně naplňuje preventivní i represivní funkci trestu. Jisté výhrady mám ovšem k pevně stanoveným horním hranicím pokut, které jsou v některých případech stanoveny příliš vysoko. Doporučoval bych spíše preferenci pohyblivých horních hranic všude tam, kde to konkrétní podstata správního deliktu umožňuje.

V případě, že je v zájmu zachování adekvátní preventivní a represivní funkce trestu nutné docílit vyšší intenzity újmy, než jakou umožňuje přiměřená pokuta, lze uvažovat o vhodné kombinaci s jinými druhy trestů. Zejména trest zákazu činnosti by mohl být užíván častěji. Újma působená tímto trestem nemíří primárně proti majetku, jejich ukládání vedle pokuty tedy umožňuje kumulovat újmu působenou pachateli, aniž by se zvyšovala hrozba likvidačního účinku příliš vysokých peněžních trestů.

V případě správního trestání mladistvých lze uvažovat i o zavedení povinnosti navštěvovat vzdělávací aktivity a probační programy, patrně nikoliv jako sankce, ale spíše jako ochranná opatření.

Z hlediska úrovně právní úpravy souhlasím s často vyslovovaným názorem ohledně potřebnosti jednotného kodexu správního trestání, který by jednotně upravil obecné otázky. Velkým přínosem by mohlo být zejména sjednocení výčtu kritérií, která se uplatňují při úvahách o výši trestu. V této souvislosti bych doporučoval větší důraz na kritérium majetkových poměrů. Přístup soudní praxe chápu obecně jako pozitivní. Současně by ovšem šlo zajít v aplikaci kritéria poměrů pachatele ještě dále. Pokud je v současnosti závažnost správních deliktů hlavní kritérium a poměry pachatele slouží spíše jako pomocné korektivní kritérium, potom se domnívám, že de lege ferenda by bylo

vhodnější postavit obě kritéria sobě na roveň. To by dále umožnilo přesněji individualizovat trest vzhledem k osobě pachatele a tím dosáhnout vyššího preventivního a represivního účinku.

9 Závěr

Práce celkem v šesti kapitolách shrnuje hlavní teoretické otázky spojené s institutem správního trestu a popisuje současnou úpravu, poslední část shrnuje doporučení de lege ferenda.

V prvních dvou částech rozebírám především otázky teoretického vymezení pojmu správního trestu oproti trestu soudnímu a dále otázky účelu správního trestu. Správní trest vymezují jako trest ukládaný správním orgánem v reakci na spáchání správního deliktu. Ve vztahu k účelu se práce opírá zejména o trestněprávní teorie účelu trestu. Obecně plní správní tresty jak funkce preventivní, tak i funkce represivní, v menší míře i funkce jiné. Represivní funkci nicméně doporučuji pojímat nikoliv pouze jako imanentní následek trestného činu, nýbrž, ve smyslu teorie retribuční jako souhrn reakcí, kterými se snažíme obnovit stav spravedlnosti. Tento stav zahrnuje především ztrátu neoprávněně nabytých výhod, které pachatel získal. Funkci preventivní doporučuji pojímat v jejím obvyklém smyslu jako generální i individuální prevenci. De lege ferenda doporučuji uvažovat v souvislosti se správním trestáním mladistvých i o uplatnění funkce nápravné zavedením adekvátních výchovných sankcí (například povinnosti navštěvovat vzdělávací aktivity).

Ve třetí a čtvrté části je popsána zákonná úprava správních trestů za jednotlivé druhy správních deliktů. Je pojednáno o tom, že současná úprava správních trestů trpí roztržičností a právní jistotě by prospělo zavedení obecného kodexu správního trestání. Z hlediska struktury trestů jednoznačně převažuje pokuta, dalšími obvyklými tresty jsou zákaz činnosti a propadnutí věci. Institut na pomezí trestu představuje napomenutí. Horní hranice pokut za přestupky a jiné správní delikty jsou v některých případech stanoveny velmi vysoko. To platí zejména v případě pokut se stanovenou pevnou horní hranicí. V případě pořádkových trestů je sporné, zdali zcela naplňují pojem trestu, vzhledem k jejich odlišné funkci a zdali by nebylo systémově správnější pojímat je jako jiná donucovací opatření veřejné správy.

Ve vztahu k ukládání správních trestů je třeba uvést, že správní orgán by se měl důsledně řídit nejen zásadou zákonnosti a volné úvahy správního orgánu, ale rovnocenným způsobem přihlížet i k jeho předvídatelnosti, individualizaci a přiměřenosti ve vztahu k zákonem i judikaturou dovozeným kritériím. Oproti zákonem preferovanému

kritériu závažnosti správních deliktů dospívám k závěru, že by se mělo dostat větší pozornosti kritériu osobních a majetkových poměrů pachatele jako klíčovému faktoru pro vhodné nastavení preventivní funkce trestu. K podobnému závěru dochází i judikatura Nejvyššího správního soudu.

V poslední části se rozvíjí úvaha o efektivnosti správního trestání z pohledu ekonomické analýzy práva. Vychází z předpokladu, že účelem právních norem na úseku správního trestání je odstrašení racionálně uvažujících pachatelů. Právní normy by tedy měly být vytvářeny takovým způsobem aby pachatele odrazovaly od páčání správních deliktů a zároveň nepůsobily jiné nežádoucí vedlejší efekty. Podstatnými faktory, které zde působí jsou především výše hrozící sankce, pravděpodobnost dopadení, povědomí pachatele o těchto faktorech a konečně potenciální prospěch, který pachatel může deliktem získat.

Správní právo trestní představují rozsáhlou a proměnlivou oblast práva. V tomto ohledu lze uzavřít, že v jeho rámci právě problematika správních trestů si zaslouží naši pozornost a představuje i do budoucna jednu z oblastí, ve kterých lze další systematickou spoluprací zákonodárce, soudní judikatury a vědy správního práva dosáhnout zkvalitnění současné úrovně veřejné správy.

10 Zdroje

Literatura:

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. 322 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 875 s.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část a zvláštní část*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 895 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 1995. 248 s.

KUCHTA, Josef, VÁLKOVÁ, Helena a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, 350 s.

LATA, Jan. *Účel a smysl trestu*. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007, str. 115

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008. 202 s.

NOVOTNÝ, Ota, ZAPLETAL, Josef a kolektiv. *Kriminologie. 3. přepracované vydání*, Praha: ASPI, 2008, 538 s.

NOVOTNÝ, Ota, VANDUCHOVÁ, Marie, ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část*. 6. vydání, Praha: ASPI, 2009, 580 s.

POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního II*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1946. 199 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. 418 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákon*, 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004. 550 s.

Články

ČERVENÝ, Zdeněk. Efektivnost sankcí ve správním právu. In: *Acta Universitas Carolina* (1), Praha, 1978, str. 33-43

MUSIL Jan. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, deliktní odpovědnost právnických osob. In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 19-25

PEŘINOVÁ, Eva. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. In: *Správní právo* (4) 2011, str. 209-214

POMAHÁČ, Richard. Správní či soudní projednání správních deliktů In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 28-31

POSNER, Richard. An Economic theory of the Criminal law. In: *Columbia law review*. Vol. 85, New York: Columbian publishing, 1985, str.1193-1227.

PRÁŠKOVÁ, Helena. K některým otázkám reformy správního trestání In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 5-11

RAWLS, John. Two Concepts of Rules. In: *Philosophical Review*, Vol. 64 (1), 1995, str. 3-32

STAŠA, Josef. K trestní odpovědnosti právnických osob. In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 31-34

VOPÁLKA, Vladimír. Správní či soudní projednání správních deliktů In: Kolokvium o správním trestání, *Správní právo* (1) 2002, str. 24-28

Jiné zdroje:

Předkládací zpráva Rozšířenému senátu NSS ve věci sp. zn. 1 As 9/2008

ČERNÁ Gabriela. *Sankce v právu (se zaměřením na alternativní tresty): Diplomová práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2009, 61 s.

DESENSKÁ Hana. *Rozhodování o sankcích v přestupkovém řízení: Rigorózní práce*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2008, 108 s.

KARETA, Jan. *Správní delikty právnických osob: Diplomová práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008, 73 s.

LATA Jan. *Smysl a účel trestu: Dizertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008, 100 s.

VÁVROVÁ, Kristýna. *Sankce ve správním trestání: Diplomová práce*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2011, 71 s.

Elektronické zdroje

Usnesení vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 162 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání. [online]. c2012 [cit. 2. února 2012]. Dostupný na World Wide Web:

<http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/00160D65B69EDE77C12571B60070B61A>

Sněmovní tisk č. 431/0 v 6. volebním období Poslanecké sněmovny. [online]. c2012 [cit. 12. dubna 2012]. Dostupný na World Wide Web:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=431>

Státní služba. [online]. c2012 [cit. 30. dubna 2012]. Dostupný na World Wide Web:

<http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-24789/>

Judikatura:

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 186/2002 - 45

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 35/2004 - 53

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 57/2004 - 57

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 23/2005 - 66

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 As 21/2005 – 112, č. 9/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 33/2006 - 102

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 25/2006 - 83

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 17/2007 - 135,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 101/2007 - 166

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 76/2009 - 72

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 7/2009 - 76

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2009 - 585

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 39/2010 - 79

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 12/2010 - 107

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 53/2011 - 72.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 113/2011 - 247

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 96/2011 - 120

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 97/2011 - 68

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 96/2011 - 118

Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 9/2008 - 133

Rozsudek Vrchního soudu sp. zn. 7 A 155/94-38, publikovaný jako S 193-SJS/1998

Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 10 Ca 250/2003

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/ 1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 146/2010 Sb., o označení a sledovatelnosti výbušnin pro civilní použití, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 337/2005 Sb., zákon o finančních konglomerátech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty.

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 284/2009 Sb. o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) , ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. . 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 121/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2000 Sb. o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2004 Sb., o pravidlech investování na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb. stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 411/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam zkratek

Daňový řád - Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Listina – Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

NSS – Nejvyšší správní soud

Přestupkový zákon/PřesZ – zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Služební zákon – zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění z. č. 413/2005.

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

ÚS – Ústavní soud

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona o trestní odpovědnosti právnických osob – zákon č. 411/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Sankce za správní delikty a ochranná opatření

Abstrakt

Tématem této práce jsou správní tresty. Cílem práce je přinést shrnutí teoretických aspektů spojených s ukládáním správních trestů a deskripce současné soustavy správních trestů. Vychází především z poznatků vědy správního práva a z judikatury správních soudů.

Práce charakterizuje pojem sankce a pojem trestu ve smyslu, v jakém jsou užívány v právu obecně a všimá si rozdílu mezi soudním a správním trestem. V souvislosti se správním trestem se zabývá rovněž jeho účelem. Pro úvahy o něm užívá kriminologickou a trestněprávní klasifikaci účelu trestu, se zmíněním limitů jejich aplikace. Preventivní a represivní funkce se uvádějí jako dvě hlavní funkce trestu.

V následujících částech je uvedena klasifikace správních trestů dle správních deliktů, za jejichž spáchání jsou ukládány. Vzhledem k tomu, že nejběžnějším trestem je peněžitý trest (pokuta) je největší pozornost věnována jemu. Práce se rovněž zabývá některými aspekty, spojenými s ukládáním správních trestů, zejména problematikou výběru kritérií pro určení výše trestu. Hlavními kritérii jsou závažnost správního deliktu a poměry pachatele. Závažnost správního deliktu zahrnuje především způsobený následek a okolnosti za nichž byl delikt spáchán. Zachycen je rovněž vývoj právního názoru správních soudů ohledně aplikovatelnosti kritéria poměrů pachatele.

Práce zahrnuje rovněž analýzu vybraných problémů ukládání správních trestů z pohledu ekonomické analýzy práva. Především shrnuje, které aspekty považuje ekonomická analýza za rozhodné pro efektivní odstrašení potenciálních pachatelů od páchaní protiprávní činnosti. Dva hlavní aspekty, které by měly být brány v potaz, jsou pravděpodobnost dopadení a závažnost spáchaného správního deliktu. Vedle toho je jako méně významný aspekt zmíněna rovněž majetková situace pachatele správního deliktu.

Klíčová slova:

Správní tresty, správní sankce, ekonomická analýza práva

Sanctions for administrative delicts and protective measures

Abstract

The focus of this thesis is on the phenomenon of administrative punishment. Its purpose is to summarize certain important aspects connected with the imposing of administrative sanctions and to present the classification of administrative sanctions. Thesis is based on the current doctrine of administrative law and judicial decisions of administrative courts.

It characterizes terms of sanction and punishment as understood by law and particularly in the sphere of administrative law, with notion to differences between court and administrative crimes. Thesis further analyses administrative punishment based on its purpose and summarizes the theoretical concepts, which are attributable to the purpose of punishment in criminal and subsequently in administrative law. It identifies preventive and repressive functions of administrative punishments as two most widely applicable functions.

Classification of administrative punishment is described and assessed. This classification is based on the classification of administrative crimes. Sanctions connected to each kind of administrative crimes are mentioned. As the most common administrative sanction is fine, therefore most attention is focused on this sanction. Thesis also mentions some of legal problems attributed to the imposing of administrative sanctions, especially the selection of criteria used to determine the optimal punishment. Main criteria should be severity of the administrative crime and personal situation of wrongdoer. Severity of administrative punishment should involve mainly the value of object protected by administrative punishment and circumstances under which the crime was committed. Thesis also includes the description of the development of administrative courts' opinions as regards the importance of personal situation of wrongdoer.

Analysis of punishment from the economical point of view is included in the last section of this thesis. It summarizes certain aspects of economically effective sanctions and economically effective processes of their imposing. Two crucial aspects, which should be taken into the account for the stipulation of administrative sanction, should be the severity and probability of the punishment. Situation of wrongdoer is mentioned as third, minor aspect.

Keyword:

Administrative punishment, administrative sanctions, economical analysis of law