

Jakub Drápal¹⁾

Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu

Oblast správního trestání nemůže nabídnout jednoduchou odpověď na otázku, zda by pokuta měla být přiměřená majetkovým poměrům pachatele. Hlavním důvodem je, že není jednoduším systémem. Zatímco trestní právo upravuje pouze ta nejzávažnější přestoupení práva, tedy určitou špičku ledovce, správní právo se musí vypořádat se všemi zbývajícími veřejnoprávními delikty. Při jejich trestání pak pokuta hraje ústřední roli.²⁾

Rozsah pokut udílených ve správním právu trestním je pak reálně dokonce širší než rozsah těch v trestním právu. Z hlediska horní hranice se pokuty pohybují v oblasti miliard korun (lze zmínit např. pokutu, která byla udělena Google ve výši 63.6 miliard korun)³⁾, z hlediska spodní jsou velmi běžné pokuty v řádu stovek korun, např. za přestupky v dopravě. V ČR nemáme dostupné statistiky jednotlivých případů, kdy byly ve správním právu uloženy pokuty (tedy něco na způsob statistických listů trestních v trestním právu); kvůli roztržitosti rozhodujících orgánů a administrativní zátěži by to nejspíše ani nebylo možné. Jsou nicméně dostupné celkové statistiky o ukládaných pokutách. Podíváme-li se na údaje za rok 2014, pak krajské úřady a obce uložily 255 356 pokut v celkové výši 755 497 601 Kč, tedy v průměru 2 959 Kč.⁴⁾ Policie ČR v blokových pokutách ve stejném roce uložila 1 005 803 pokut v celkové výši 406 577 000 Kč, tedy v průměru 404 Kč na pachatele.⁵⁾ Pokuty uložené obecní policií pak v roce 2014 dosáhly

¹⁾ Jakub Drápal je interním doktorandem na katedře trestního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a asistentem na částečný úvazek na Ústavním soudu. Názory vyjádřené v tomto článku jsou jeho osobní a nerepresentují tyto instituce. Kontakt na autora: jakub.drapal@gmail.com. Výstup vznikl v rámci projektu Primus/HUM/15 „Proměny práva v transnacionálních kontextech“. Autor děkuje anonymnímu recenzentovi článku za připomínky.

²⁾ O'MALLEY, P.: *The Currency of Justice: Fines and Damages in Consumer Society*. Routledge: London, 2009, s. 1.

³⁾ Google dostal od Evropské komise pokutu 2,42 miliardy eur. ČTK - *České noviny* [online]. 29. 7. 2017 [cit. 2017-10-12]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/google-dostal-od-evropske-komise-pokutu-2-42-miliardy-eur/1501163>; v českém kontextu se ukládají pokuty ve výši desítek milionu např. v oblasti porušení hospodářské soutěže.

⁴⁾ Údaje byly poskytnuté Ministerstvem vnitra na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁵⁾ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2, 7. volební období, s. 132-133.

266 285 353 Kč. Pokud se průměrná pokuta pohybovala okolo 346 Kč, pak obecní policie řešila přibližně 769 611 případů.⁶⁾ Distribuce těchto pokut bude nejspíše velmi různá. V roce 2014 bylo pouze Policií ČR a obecní policií v blokovém řízení a krajskými a obecními úřady uloženo přes dva miliony pokut, což dokládá tezi, že pokuty hrají ústřední roli při sankcionování ve správním právu.

Právě protože rozpětí pokut i rozsah otázek, které správní právo trestní upravuje, je velmi široké, nemůžeme stanovit jednotné pravidlo pro všechny ukládané pokuty. Hlavní argumentací je především skutečnost, že různé pokuty mají různé účely, a proto je třeba k nim přistupovat odlišně. Níže se pokusím definovat určité skupiny správních deliktů především na základě jejich účelu, a určit, u kterých skupin by bylo na místě brát v potaz majetkové poměry pachatele při stanovování pokuty.

Každé rozdělení je do určité míry umělé, a to ať již jej činí právo samo nebo výzkumník. Právo může určitým způsobem rozdělit kategorie, ale nezabrání tomu, aby lidé nerozhodovali lehce odlišně. Příkladem může být, když trestní soudci přistupovali k trestným činům v dopravě v mnohém jako k „přísnějším“ přestupkům.⁷⁾ Stejně tak pokud akademik rozdělí právo do určitých kategorií, tak nemůže očekávat, že tyto kategorie budou mít jasně vymezené hranice. Obor správního trestání sahající od pokuty 100 Kč za nedovolené přejítí silnice mimo přechod po miliardové pokuty v oblasti IT či hospodářské soutěže je možné charakterizovat spíše jako postupně se vyvíjející škálu přístupů než jednoznačně ohraničené skupiny přístupů. Dělení do skupin je tak do určité míry umělé a zejména v hraničních případech toto rozdělení nebude jednoznačné. Jsem ale přesvědčený, že takové dělení je nutné, protože i právo musí nabídnout zásadovou (princiální) odpověď jak pro ty, kdo právo aplikují, tak těm, vůči kterým je uplatňováno.⁸⁾ Jako nejlepší mi tedy přijde přístup, který je v souladu s teorií „principled sentencing“ (ukládání trestů podle zásad), že jsou jasněji nastavená pravidla a rozhodujícímu je dána určitá diskrece, kterou by měl využít zejména v hraničních případech. S takovým řešením by umělé rozdělení nemělo způsobovat větší teoretické problémy a problémy v praxi by měly být menší.

Na následujících stránkách se nejdříve zabývám tím, na základě kterých teorií je na místě rozlišovat různé přístupy k majetkovým poměrům pachatele, tedy u kterých skupin přestupků je vhodné zohlednit majetkové poměry pachatele při ukládání pokuty. Poté rozebírám, jakými různými způsoby tak lze učinit,

⁶⁾ Statistické údaje o činnosti obecních policií za rok 2014; průměrná výše pokuty není zveřejňována, byla proto vypočtena z let 2010-2012, kdy byly vypočítávány, viz Komentované vybrané statistické údaje o činnosti obecních policií za rok 2012, dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/obecní-policie-652273.aspx>.

⁷⁾ Srov. DRÁPAL, J.: Analýza ukládání peněžitých trestů v podobě denních pokut v České republice. *Česká kriminologie* 2016, 1(2), s. 1-17.

⁸⁾ Srov. zásada legitimního očekávání, viz PRÁŠKOVÁ, H.: *Nové přestupkové právo* Praha: Leges, 2017, s. 242.

kteřé přístupy jsou vhodnější a ktere méně vhodné; článek zakončuji rozborem metodiky Ministerstva spravedlnosti pro trestání insolvenčních správčů, která jako jedna z mála naplňuje požadavky na zásadové ukládání pokuty a principiálního zohlednění majetkových poměrů pachatele.

1. Rozdělení pokut

Při uvažování o tom, které kritérium by mělo být zvoleno jako rozlišovací pro odlišení stejných a rozdílných případů, je třeba nechat se vést dvěma požadavky. Prvním a nejdůležitějším je účel úpravy - tedy jaké kritérium nejlépe odráží cíl určitého právního institutu. Druhým, o něco méně závažným požadavkem, by mělo být, zda je realizovatelné rozlišování na základě daného kritéria. Některá kritéria mohou vycházet z dokonalé teorie, ale jsou příliš náročná na realizaci v praxi; při zohlednění majetkových poměrů pachatele to může být třeba proto, že určité údaje o pachatelích nejsou jednoduše dostupné (např. daňové přiznání⁹⁾), nebo že je velmi těžké z obecně definovaného kritéria dojít k tomu, co se vůbec má zjišťovat, např. pokud se bez podrobnější specifikace zákon či judikatura jen zmiňuje, že pokuta má odrážet majetkové poměry pachatele, aniž by bylo zřejmé, jakým způsobem má pokuta odrážet majetek pachatele. Zatímco první požadavek by měl vycházet z hluboké teorie, úvahách o spravedlnosti a filozofických základů moderní společnosti, druhý požadavek je zakořeněn v praxi, tedy v tom, nakolik lze teoretický koncept skutečně a jednoduše realizovat.

Správný zákon by měl být vyjádřením účelu a měl by umožňovat jeho jednoduchou aplikaci na případy v praxi. Často přitom není ani jedním: Účely úprav nebývají dostatečně propracované a pro praxi není jednoduché vzletné principy realizovat. V trestním právu můžeme jednoduše nalézt případy porušení těchto dvou požadavků: Samotný účel trestního práva (resp. účel, za kterým se ukládají tresty) není zákonem vymezen, což opakovaně kritizoval Ústavní soud.¹⁰⁾ Oproti tomu trestní řád krásně vyjmenovává v § 125 trestního řádu, jak je třeba odůvodnit uložení trestu: V praxi to je ale nejspíše naprosto nerealizovatelné ustanovení, protože některé informace ani soudy běžně k dispozici nemají. Právě důraz na reflexi účelu úpravy a její praktičnost se proto budou prolínat následujícími úvahami.

Pokuty jsou dnes ukládané napříč celým systémem. Zapomenu-li vrátit knihu do knihovny, jedu-li bez jízdenky ve veřejné dopravě, řídím-li pod vlivem, nebo pokud spáchám dotační podvod, tak mohu očekávat pokutu, popř. peněžitý trest. O'Malley uvádí, že „peníze jsou dnes nejspíše tím nejčastějším prostředkem trestání, odrazování, nahrazování a regulování napříč právním systémem.“¹¹⁾ Je tak logické očekávat, že pokuty budou plnit

⁹⁾ K obtížnějšímu zohlednění majetkových poměrů viz PRÁŠKOVÁ, H., op. cit., s. 249.

¹⁰⁾ Srov. nález sp. zn. I. ÚS 4503/12 ze dne 11. 6. 2014 (N 119/73 SbNU 827) bod 26 a nález sp. zn. II. ÚS 2027/17 ze dne 7. 8. 2017, bod 17.

různé role napříč systémem a že budou mít různé účely v různých odvětvích. Pokuty se tak budou pohybovat na spektru, kdy na jednom konci je vyjádřena pouhá snaha lehce regulovat určité chování, zatímco na druhé straně je účelem trestání kompletní zamezení porušování pravidel. Příkladem prvního extrému je pokuta za pozdní vrácení knihy, která mne bude vést primárně k vrácení knihy včas; pokud si ji ale budu potřebovat chvíli ponechat a nezaplacení pokuty mi to za to bude stát, tak ji mohu vrátit později. Naopak peněžitý trest uložený za řízení pod vlivem či za dotační podvod bude směřovat primárně k tomu, aby se takového jednání nedopouštěl nikdo; tedy aby si takové jednání nemohl dovolit nikdo.

Pokuty se nejčastěji dělí na dva druhy, přičemž nejvhodnější mi přijde rozdělení O'Malleyho, který dělí pokuty na „trestní“ a „regulatorní“. Základním rozdílem je, že cílem trestní pokuty je trestat individuálního jedince, na kterého se působí, zatímco regulatorní pokuta odplácí za určité jednání, např. špatné parkování, přičemž osoba pachatele je indiferentní. Je třeba zmínit, že pojmy „trestní“ a „regulatorní“ se rozhodně nemusí překrývat s pojmy „trestní právo“ či „správní právo trestní“ (k tomu více dále). Myšlenky v této části článku, není-li zmíněno jinak, vychází z knihy *The Currency of Justice*¹²⁾.

Jiní autoři nabízejí odlišná rozdělení, např. Michael Sandel rozlišuje pokuty a poplatky (*finēs and fees*)¹³⁾, utilitaristé minimálně od doby Jeremyho Benthamy a na ně v určitém směru navazující směry Law and Economics spatřují přiměřenost majetku k trestání převážně jako otázku efektivity (a do určité míry i spravedlnosti)¹⁴⁾. Pro správní právo však vnímám jako zásadní rozdělení právě O'Malleyho, které se detailně zabývá otázkou administrativních pokut (a to zejména v dopravě). Toto dělení je také ze všech zmíněných nejpracovanější.

1.1. Trestní pokuta

Pokuta byla dlouho jedním z hlavních trestů za méně závažné trestné činy, a to až do 19. století. V 17. a 18. století bylo možné ukládat peněžité tresty i v relativně malé výši, protože průměrný člověk dané doby nehospodařil s přebytkem – běžně nedisponoval tzv. přebytkovým příjmem (*surplus income*),

¹¹⁾ O'MALLEY, P., op. cit., s. 1.

¹²⁾ O'MALLEY, P., op. cit.

¹³⁾ SANDEL, Michael J.: *What money can't buy, The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012, s. 67.

¹⁴⁾ Viz např. BENTHAM, J.: *Theory of Legislation*. Vol. II., *Principles of the Penal code*. Boston: Weeks, Jordan and Company, 1840, s. 132-133; POSNER, R.: *An Economic Theory of the Criminal Law*. *Columbia Law Review*. Říjen 1985, roč. 85, č. 6; CHU, C., JIANG, N.: *Are fines more efficient than imprisonment?* *Journal of Public Economics*, 1993, roč. 51; BAUM, S. and KAMAS, L.: *Time money and optimal criminal penalties*. *Contemporary Economic Policy*. 1995, roč. 13; GNEEZY, U., RUSTICHINI, A.: *A fine is a price*. *Journal of Legal Studies*, January 2000, roč. 29, č. 1.

což se mění právě v 19. století. Počátkem tohoto století se dále rozmáhá institut trestu odnětí svobody, který je vyzdvihován jako nápravný. Krátkodobé tresty odnětí svobody tak v 19. století nahrazují peněžité tresty a snaha o nápravu pachatelů brání jejich využívání i v moderní době. Ještě v roce 1971 nebylo ve Spojených státech doporučeno využívat peněžité tresty, protože nemají rehabilitativní účinek. Obdobně i v některých socialistických zemích nebyl peněžitý trest vnímán pozitivně, ba byl vnímán jako kapitalistický trest, protože trestní systém neměl být zaměřen na zisk, ale na reformu osoby.¹⁵⁾ Obdobně může být peněžitý trest vnímán i v současnosti: Jestliže je náš moderní liberální trestní systém navázán na „specifičnost“ každé osoby, která je reprezentovaná individualizací trestů, jde proti našemu přesvědčení ukládat peněžité tresty za závažné trestné činy. Peníze jsou totiž něco, co je dnes vnímáno jako beztvaré a nezávislé na konkrétní osobě.¹⁶⁾ Kriminolog Jock Young se tak dnes ptá: „Kdo si dovolí uložit peněžitý trest jako hlavní trest pachateli znásilnění?“¹⁷⁾

O'Malley na to zčásti odpovídá: Dovolí si to ten, kdo vnímá jako zdiskreditovanou myšlenku, že vězení napravují pachatele trestné činnosti [což je v současnosti závěr vědeckých studií¹⁸⁾]. V současné době je nicméně možné předpokládat, že peněžité tresty mohou nahradit pouze krátkodobé tresty odnětí svobody; oproti tomu peněžité tresty dnes nejspíše nenahradí dlouhodobé tresty odnětí svobody. Pokud je totiž krátkodobý trest odnětí svobody vnímán pouze jako něco, co způsobuje pachateli utrpení, pak je přijatelné toto utrpení nahradit utrpením jiným – odebráním významné části jeho prostředků. Oproti tomu pachateli, kterému soud uloží delší nepodmíněný trest, soud neuloží peněžitý trest; učiní tak nejspíše s vědecky vyvrácenou tezí o napravení či odrazení pachatele ve vězení či kvůli tomu, že jiný trest by nebyl dostatečně přísný (a tedy přiměřený jednání). Jelikož princip proporcionality spočívá zejména v odstupňování trestaných činů a sankcí podle závažnosti, ale neurčuje, jak má být nastavena základní hranice,¹⁹⁾ je na místě se domnívat, že důvody pro ukládání nepodmíněných

¹⁵⁾ FRAKOWSKI, S. a ZIELINSKA, E. 'Non-custodial penal measures in European socialist countries' *International Review of Criminal Policy*. 36, 1983, skrze O'MALLEY, op. cit., s. 34.

¹⁶⁾ SIMMEL, G.: *The Philosophy of Money*. New York: Routledge, 1990, skrze O'MALLEY, op. cit., s. 10-11.

¹⁷⁾ YOUNG, P. 'Punishes money and a sense of justice' In CARLEN, P. and COOK, D. (eds.) *Paying for Crime*. Milton Keynes: Open University Press, 1989, s. 66, skrze O'MALLEY, op. cit., s. 12.

¹⁸⁾ NAGIN, D. S., CULLEN, F. T. a JONSON, Ch. L.: 2009. Imprisonment and Reoffending. *Crime and Justice*. 38(1), 115–200; VILLETZ, P., Gwladys GILLIERON, P. a KILLIAS, M., 2015. The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non- custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge [online]. Dostupné z: <http://www.campbellcollaboration.org/library/the-effects-on-re-offending-of-custodial-vs-non-custodial-sanctions-an-updated-systematic-review-of-the-state-of-knowledge.html>.

¹⁹⁾ Viz např. von HIRSH, A.: *Censure and Sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 1996, kap. 5.

trestů odnětí svobody a nepoužívání peněžitých trestů mohou být i nevyjádřené či emocionální.²⁰⁾

Trestní pokuta tak má za cíl skutečně trestat, jasně vyjádřit zavrženíhodnost určitého jednání, zamezovat jeho opakování a odradit svoji přisnositel možné pachatele od jeho spáchání.²¹⁾ Výrazně omezuje svobodu jako jakýkoli jiný trest, konkrétně svobodu utrácet peníze a kupovat si nejrůznější produkty či služby. Ze své podstaty tak s sebou nese určité morální odsouzení. Na rozdíl od jiných trestů však neomezuje svobodu pohybu či jiné svobody a je výrazně levnější pro stát. Aby tedy trestní pokuta mohla skutečně trestat, tak musí reflektovat okolnosti případu a musí být individualizovaná vůči osobě pachatele. I z takových úvah vyvstává koncept denních pokut, jejichž základním kamenem je, že pokuta je přímo uměřená majetku pachatele.

Trestní pokuta je v současnosti často provázána i s možnou ztrátou svobody při jejím nezaplacení. Zde se ale střetává účel úpravy (nahradit pokutou krátkodobé tresty odnětí svobody) s praktickou realizací vymáhání pokut. Vzhledem ke skutečnosti, že významná část pachatelů je chudá, tak bylo postupně uzákoněno či judikováno napříč světem, že pokud pachatel objektivně nemůže zaplatit uloženou pokutu, tak nemůže být poslán do vězení - byl by tak trestán za svoji chudobu.²²⁾ Jediná trestní pokuta, která je opodstatněná, je proto taková, která nezpůsobuje, že ve vězení bude disproporčně více chudých než bohatých. Toho se opět nejlépe dosahuje, pokud je pokuta přímo navázaná na majetek pachatele.

1.2. Regulatorní pokuta

Regulatorní pokuta nemá na rozdíl od trestní pokuty podle O'Malleyho za cíl pachatele potrestat, označit jej určitým morálním stigmatem nebo mu ušít trest na míru. Nemá dokonce za cíl ani pachatele primárně potrestat; naopak se snaží, aby lidé dodržovali stanovená pravidla. Například z hlediska dopravních přestupků je zásadní dosáhnout bezpečné a plynulé dopravy; vyjádření morálního odsudku či potrestání pachatele nehraje primární roli. Regulatorní pokuta sice je částečně trestem, ale nereaguje na potřeby jedince jako trestní pokuta, jejímž základem je individualizace.

Pachatel tak v řízení nevystupuje jako osoba, ale primárně jako určitým způsobem definovaný subjekt: např. řidič nebo provozovatel určitého provozu. Oproti tomu u trestní pokuty je pachatel identifikován primárně jako osoba. Některé případy regulatorní pokuty zacházejí tak daleko, že hlavním

²⁰⁾ Viz např. GARLAND, D., 1990. *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*. Oxford: Clarendon Press.

²¹⁾ Samotné zvyšování trestů nicméně nevede k velkému poklesu v protiprávní činnosti; viz PATERNOSTER, R.: 2010. How Much Do We Really Know about Criminal Deterrence. *Journal of Criminal Law & Criminology*. 100(3), 765–823.

²²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Bearden v. Georgia*, 461 U.S. 660 (1983).

předmětem zájmu již není osoba, ale věc, která jí náleží: při protiprávním parkování se zaznamenává primárně SPZ.

Protože neexistuje morální odsudek spojený s uložením regulatorní pokuty a protože svoboda pachatele není nijak ohrožena, tak lze pokutu považovat za zpětně zakoupené povolení vykonávat určitou činnost. V některých případech došla situace až tak daleko, že se ze silničních pokut staly prostředky na získávání financí a neliší se tak od zdanění služeb. To samo o sobě může vzbudit nelibost, jelikož to vede k možnému nerovnému přístupu k určitým službám. Je nicméně otázkou, zda jde v současné konzumní společnosti regulovat jednání osob jiným způsobem. Je-li omezené množství případů, se kterými se mohou zabývat soudy, tak se stát může zabývat pouze regulací určitého jednání. Čelí přitom dvěma problémům: Nemůže stanovit pokuty příliš vysoké, protože by neumožnil jednou za čas chudým porušit určité pravidlo (což se stává všem) a nemůže stanovit pokuty příliš nízké, protože pak by dostatečně neregulovaly porušení zákona, která nejsou velmi nebezpečná. Pro vysoce nebezpečná jednání je pak určena buďto trestní pokuta nebo jiná sankce, která jim zamezí v dalším ohrožování systému (např. odebrání řidičského průkazu).

Regulatorní pokuta vznikla zejména s nástupem silniční dopravy, ale dnes prostupuje každodenní sféry života. Byla umožněna právě rozdělením jednání na ta, která jsou nebezpečná a která žádné nebezpečí nezpůsobovala (zejména nedovolené parkování). Vzniklo tak administrativní či technické porušení pravidel, které mělo být nějakým způsobem trestáno, ale nemohlo být přitom trestáno trestním právem. Pokuty za parkování či za překročení rychlosti se staly běžnou součástí života i pro pořádané občany a musely tak být také zbaveny morálního odsudku s nimi spojeného.

Kvůli menší návazanosti regulatorní pokuty na osobu pachatele, na její omezující účel, nepřítomnost výraznějšího morálního odsudku a potřeby efektivně řešit vysoké množství takových pokut není nutné, aby regulatorní pokuta byla ukládána s přihlédnutím k majetku pachatele. Takový přístup je výhodný pro stát tím, že stát nemusí takřka řešit, co s těmi, kteří nezaplatí regulatorní pokutu, protože se předpokládá, že takové pokuty nemohou – či by neměly – být natolik vysoké, aby je porušitel nebyl schopen zaplatit.

1.3. Černé, bílé a šedé

Toto rozdělení negarantuje, že každá pokuta půjde bez problémů zařadit do jedné či druhé kategorie. Tyto kategorie tak ve svých extrémních podobách spíše představují jednotlivé konce spektra různých jednání seřazených od těch morálně nejméně problematických po ta morálně nejzávažnější. Zatímco nedovolené parkování se obecně nepovažuje za něco nebezpečného, rychlá jízda je již o něco závažnější. Předjíždění v nebezpečném úseku může být o něco závažnější, podobně jako řízení pod vlivem. Způsobení nehody pod výrazným vlivem omamných látek je pak závažnější než vše předcházející. Kde ale nakreslit rozdělovací čáru mezi tím, za jaké jednání bude ještě

uložena regulační pokuta a kdy již trestní pokuta? Odpověď na tuto otázku nemůže být obecná; bude záviset na stavu společnosti, vnímání daného problematického jednání a potřeby jeho regulace či vymýcení.

Jedna z možností, jak to vyřešit, je v šedé zóně aplikovat jak principy regulační, tak i trestní pokuty. Lze si tak představit, že za rychlou jízdu bude uložena jak regulační pokuta, která nemá žádnou návaznost na pachatele, tak odebrání bodů, které je naopak plně navázáno na pachatele. V jiných případech, kdy je podstatné, kolik pachatel vydělává, si naopak lze představit, že by byla pokuta navázána na majetek pachatele, která by se ale při nezaplacení nepřeměnila v trest odnětí svobody. Tyto možnosti tak umožňují lepší trestání spektra různě závažných porušení právních předpisů.

2. Rozdělení přestupků

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (z. č. 250/2016 Sb.) nově definoval pojem přestupku. Ten v sobě zahrnuje „stávající přestupky, jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob“.²³⁾ Snaží se tak jednotně upravit velmi širokou úpravu správního trestání. Nicméně skutečnost, že právní řád definuje „přestupek“ jako nejširší, až sběrnou kategorii, neznamená, že všechny přestupky musí být trestány podle stejných pravidel. Různé přestupky mohou být naopak trestány různě v závislosti na účelu jednotlivých úprav.

Jak se staví nový zákon o přestupcích k majetkovým poměrům pachatele? Výslovně je sice nezmiňuje, ale implicitně je v jedné z okolností demonstrativního výčtu, ke kterým se má přihlídnout při určování trestu, zahrnuje. Konkrétně se jedná o osobní poměry pachatele-nepodnikající fyzické osoby, pod které se jistě vejdu i majetkové poměry. Stejně tak i autoři komentáře k trestnímu zákonu definovaly osobní poměry při stanovování peněžitého trestu v mnohém jako právě ve vztahu k majetku pachatele.²⁴⁾ Tento názor je v souladu i s předchozí situací upravenou zákonem o přestupcích č. 200/1990 Sb., dle kterého se mělo přihlížet k „osobě pachatele“ (§ 12 odst. 1), přičemž osobou pachatele se jistě musí myslet i jeho majetkové poměry.²⁵⁾ Pokud by byl zvolen odlišný přístup, tak by takový přístup dostatečně neodrazoval movité pachatele.²⁶⁾

Jako určitou překážkou může být, že dle nového zákona o přestupcích se má přihlížet k osobním poměrům pachatele u fyzických osob. Situace ohledně

²³⁾ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2, 7. volební období, s. 142.

²⁴⁾ Srov. ŠÁMAL, P., PÚRY, F., RIZMAN, S.: *Trestní zákon. Komentář*. 6. přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 470.

²⁵⁾ Srov. HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H.: *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 67.

²⁶⁾ ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H.: *Přestupkové řízení*. 12. vyd. Praha: Linde, 2011, s. 176.

právnických osob není výslovně řešena. Vzhledem ke skutečnosti, že výčet okolností uvedených v § 37 zákona je pouze demonstrativní a vzhledem k tomu, že různá kritéria se mají zohledňovat oproti míře společenské škodlivosti přestupku²⁷⁾ a že podle Ústavního soudu je třeba při ukládání pokuty brát zřetel na majetkové poměry pachatele,²⁸⁾ je možné argumentovat, že majetkové poměry je třeba zohlednit i u právnických osob. Lze si ale představit i opačnou argumentaci – pokud v § 37 písm. f) u pachatelů-nepodnikajících fyzických osob je zmíněno, že se mají vzít v potaz „osobní poměry“, a u právnických a podnikajících fyzických osob je třeba zohlednit „povahu její činnosti“, tak zákonodárce mlčky říká, že u právnických a podnikajících fyzických osob nechce zohlednit majetkové poměry; samozřejmě pokud by „povaha činnosti“ nebyla vykládána i jako majetkové poměry pachatele. Důvodová zpráva k této otázce (bohužel) mlčí. Nejspíše si tak budeme muset počkat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Protože se přestupkový zákon výslovně o vztahu majetkových poměrů nezmiňuje, je třeba dovodit na základě teorie, kdy by bylo na místě vzít v potaz majetkové poměry pachatele a kdy nikoli. Toto se může zdát jako problematické - takové rozhodnutí by přeci měl činit zákonodárce. Kdo je teoretik, či případně představitel výkonné nebo soudní moci, že má o takovýchto otázkách rozhodovat? Tato námitka je velmi podstatná. Problémem ale je, že se mýjí s realitou. V praxi totiž představitelé výkonné či soudní moci musí rozhodovat o výši pokuty v konkrétních případech. Musí tak být jasné, zda lze určité charakteristiky vzít v potaz či nikoli; pokud dostatečně jasná kritéria neurčí zákon, tak si je musí určit sám rozhodující orgán. A pokud jsme si výše ukázali, že majetkové poměry mohou být zahrnuty při ukládání pokuty, tak se musí určit, kdy je vzít v potaz a jak mohou ovlivnit uložení pokuty. Ideální by samozřejmě bylo, pokud by zákonodárce stanovil určitá obecná rozlišující kritéria a přístupy, jak by měla výkonná moc postupovat. Toho se v České republice ale nejspíše ještě dlouho nedočkáme.

Na obrázku 1 proto zjednodušeně navrhuji, kdy je na místě vzít v potaz majetkové poměry pachatele. Primárně využívám rozdělení O'Malleyho na regulatorní a trestající pokutu (viz výše) a přidávám k němu rozdělení na základě účelnosti a nemožnosti. Po zvážení účelu sankce se pak vezme v potaz, zda je vůbec možné zjistit majetkové poměry pachatele,²⁹⁾ popř. zda je z morálních důvodů na místě zamezit tomu, aby si bohatší mohli porušení

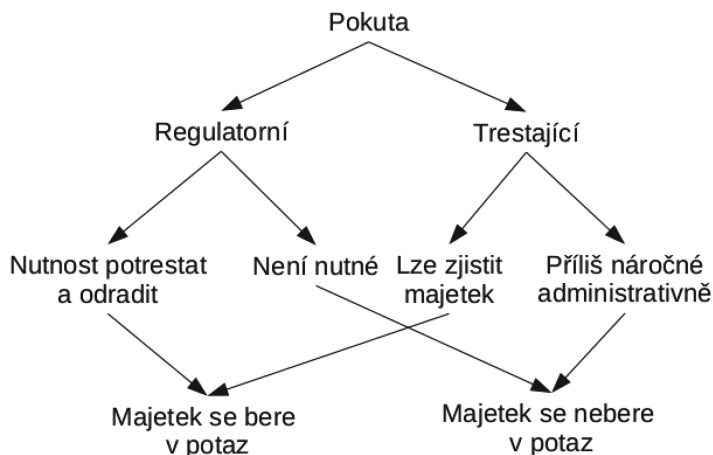
²⁷⁾ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2, 7. volební období, s. 168.

²⁸⁾ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14 ze dne 30. 6. 2015 (187/2015 Sb.), bod 22, popř. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/13 ze dne 15. 10. 2013 (N 176/71 SbNU 81; 375/2013 Sb.).

²⁹⁾ V některých případech to neumožňuje zákon a je otázkou, zda by to vůbec umožňovat měl. Přístup k daňovému přiznání by měl být například omezen pouze pro závažnější přestupky, nikoli pro ty nejběžnější, kvůli případnému konfliktu s právem na soukromí a širším možnostem zneužití takto citlivých údajů. Za tento nápad vděčím Janu Wintrovi.

práva „koupit“ jednodušeji než chudí. Takto je možné dojít k obecnému závěru, ve kterých skupinách případů by bylo vhodné vzít v potaz majetkové poměry pachatele a ve kterých nikoli.

Obrázek 1: Schéma rozdělení pokut ve správním právu z hlediska zohlednění majetkových poměrů



3. Jak vzít v potaz majetkové poměry ve správním trestání

Pokud dojdeme k závěru, že je třeba začít uvažovat o vztahu majetkových poměrů pachatele a výše pokuty, musíme nejdříve zvážit realizovatelnost takového postupu, tedy vůbec toho, zda rozsah sazby stanovený zákonem umožňuje majetek pachatele vzít řádně (či dokonce vůbec) v potaz. Pokud to sazba umožňuje, je na místě ptát se, jak majetkové poměry zohlednit při ukládání pokut.

3.1. Dolní a horní hranice sazby *de lege ferenda*

U dolní hranice sazby zákonodárce běžně volí přístup, kdy stanoví alespoň minimální pokutu. To je logické - uložit pokutu ve výši 5 Kč by bylo i pro ukládajícího trapné a zbytečně administrativně náročné; pachatel by si z takové pokuty také nic nedělal a uložení takto minimální pokuty by bylo nejspíše svým účinkem neodlišitelné od méně závažné sankce: napomenutí. Minima si v různých oblastech úpravy můžeme představit nastavená odlišně; vždy by nicméně měla být taková, aby je mohli bezproblémově splatit ti výrazně méně movití pachatelé. Byť dopředu nelze přesně určit, jak movité osoby budou páchat přestupky, tak to lze do určité míry odhadnout. Vhodným přístupem by dle mého názoru bylo zprůměrovat majetkové poměry pro 5-10 % nejchudších pachatelů a přijatelně pro tyto pachatele nastavit dolní hranici sazby.

Oproti tomu chybou by bylo se zaměřit jen na pachatele, kteří jsou extrémně chudí – v takovém případě by totiž nebylo možné stanovit takřka žádné dolní hranice sazeb. Tyto situace je vhodné řešit postupem, který je běžný v oblasti ukládání trestů, a který umožňuje uložit trest i mimo sazbu. Ve správním právu je nejjednodušším řešením využít institutu mimořádného snížení výměry pokuty (§ 44 přestupkového zákona), pomocí kterého lze uložit pokutu ve výši až jedné pětiny minimální pokuty. Lze důvodně předpokládat, že počet pachatelů, pro které by byla likvidační pokuta, která by reflektovala majetkové poměry ve výši jedné pětiny průměru nejchudších pěti procent, se bude blížit nule.

Požadavek na existenci horní sazby můžeme vyčíst z požadavku na stanovený trest podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Zkrátka a jednoduše orgány ukládající pokutu musí být nějakým způsobem limitovány, aby nemohly uložit pokutu dle libosti. Horní hranice ale nemusí být vždy nastavena jen absolutně hodnotou (např. 5 000 Kč), byť to je nejčastější. Některé dolní hranice mohou být stanoveny i relativně (např. 10 % z ročního obrátu). U těch nastavených relativně není většinou třeba příliš diskutovat o vztahu pokuty a majetkových poměrů - v takových případech se běžně vychází z majetkových poměrů pachatele (jedná se o situace č. 2 a 8 v grafu 2). Svým principem jsou tyto pokuty velmi blízké systému denních sazeb a takřka všechna tvrzení vztahující se k nim lze na ně vztáhnout bez dalšího. Většina přestupků má nicméně horní hranici sazby stanovenou absolutně; ty nás budou dále zajímat.

Absolutně stanovená horní hranice sazby, když je zároveň sazba relativně široká, je podle mého názoru ve většině případů lepším řešením než relativně stanovené sazby (např. vůči příjmu pachatele). Vycházím zde z myšlenky, že jednání by mělo být primárně přiměřené závažnosti jednání. Jsem přesvědčený, že bychom vnímali jako nespravedlivé, pokud by majetek pachatele měl mít za důsledek uložení pokuty, která by nám přišla naprosto neproporční. V obdobném případě ohledně peněžitého trestu toto vyjádřil jeden soudce Obvodního soudu pro Prahu 2, když zmínil, že by si říkal, zda se nezbláznil, kdyby se výše peněžitého trestu vyšplhala kvůli majetkovým poměrům pachatele na závratnou částku. Domnívám se, že bohatí pachatelé si uvědomují i absolutní hodnotu svých prostředků, nejen relativních. Pokud dostane miliardář pokutu 100 000 Kč za rychlou jízdu, tak za tím nemusí vidět jen promile svého majetku, ale i to, co by s těmito penězi mohl provést, např. skrz investici do společensky potřebných cílů. Jsem přesvědčený, že takto vysoká pokuta je i pro bohatého člověka dostatečně citlivá a že není nutné ukládat mu pokutu např. 10 000 000 Kč (bylo-li by to přiměřené jeho majetku). To by totiž už bylo v extrémním rozporu s přiměřeností k jednání. Toto tvrzení se ale samozřejmě nevztahuje na případy, kdy jde podnikatelům o zisk - v takovém případě naopak není místo pro absolutní horní hranici, ale pouze pro relativní horní hranici. Jen ta totiž může zaručit, že se nevyplatí porušovat právní předpisy.

3.2. Rozsah sazeb a způsoby zohlednění majetkových poměrů

Aby bylo vůbec možné reálně vzít v potaz majetkové poměry, tak sazba musí mít dostatečný rozsah. Při rozhodování o trestech za přestupky je (a měla by být) třeba brát v potaz primárně přiměřenost trestu k jednání a jeho závažnosti [srov. § 37 písm. a) a § 38 přestupkového zákona]. Majetkové poměry mohou do této rovnice řádně vstoupit teprve v situacích, kdy jejich započítání nezpůsobí rozklad přiměřenosti trestu k závažnosti jednání.³⁰⁾ Byť se tento článek věnuje majetkovým poměrům pachatele, tak je třeba tuto zásadu zdůraznit: zohlednění závažnosti je *conditio sine qua non* při ukládání pokuty.³¹⁾ Příkladem častého přestupku, u kterého není dobře možné zohlednit závažnost již dnes, natož pak poměry pachatele, je přestupek řízení vozidla pod vlivem návykových či omamných látek, který je trestán pokutou od 25 000 do 50 000 Kč.³²⁾ Takový rozsah jen těžko umožňuje zvážení závažnosti jednání, ať již se jedná o množství či typ látky, způsob a místo pohybu po komunikaci či volní vztah k jednání. Pokud bychom za takového stavu chtěli vzít v potaz majetkové poměry pachatele, tak by to bylo takřka nemožné. V takovém případě by se tedy majetkové poměry příliš v potaz nebraly, maximálně velmi omezeně a bez jasných instrukcí. Tato situace se tak blíží variantě 1 na obrázku 2. Rozhodnutí o vztahu majetku a výše pokuty tak není pouze činěno na základě teorie, ale i na základě toho, zda to umožňuje rozsah zákonné sazby.

Řádné a strukturované vyhodnocení vlivu majetkových poměrů pachatele na výši pokuty je možné, pouze pokud je maximální pokuta minimálně desetinásobná než minimální pokuta v případě fyzických osob a dvacetinásobná v případě podnikatelů. Toto jednoduché pravidlo (v angličtině by jej bylo možné označit za „rule of thumb“, tedy „od oka“) vychází z úvah, že naprosto minimální rozsah pro zvážení závažnosti je dvojnásobek možné pokuty, vhodné minimum by bylo blíže troj- či čtyřnásobku. Pro zvážení majetkových poměrů tak v tomto případě zbývá pětinašobek, resp. desetinásobek v případě podnikatelů, sazby, aby za jeho pomocí bylo možné rozlišit mezi různě movitými pachateli. Domnívám se, že toto minimální rozdělení dostatečně reprezentuje rozdělení majetkových poměrů napříč populací fyzických osob i podnikatelů.

Toto pravidlo má samozřejmě několik východisek. Tím základním je, že výše pokuty roste o stejný díl, jako roste výše majetku; to reprezentuje varianta 3 v grafu 2. Tedy, pokud se zvýší majetek pachatele na dvojnásobek, tak stoupne pokuta na dvojnásobek. Jedná se o obdobný princip jako u denních

³⁰⁾ Srov. PRÁŠKOVÁ, H., op. cit., s. 240-241 a 243-246.

³¹⁾ To ale neznamená, že závažnost musí hrát větší roli z hlediska finální uložené pokuty než majetkové poměry. Poměr mezi nejméně a nejvíce závažným jednáním totiž může být (a často podle mne je) menší než poměr majetkových poměrů mezi nejchudším a nejbohatším pachatelem.

³²⁾ § 125c odst. 5 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

pokut v trestním právu. Tento princip není ale samozřejmý - lze si představit např. nárůst o 1,5 násobek pokuty, pokud by se majetek pachatele zdvojnásobil; tato situace je naznačena ve variantě 4 na obrázku 2. Taková situace může být zvolena například, pokud není sazba dostatečně široká a rozhodující vnímá jako potřebné zohlednit majetkové poměry pachatelů. Pokud je ale účelem pokuty odrazovat různě bohaté pachatele, popřípadě nepřipustit, aby si pachatelé mohli dovolit porušování zákona, tak stejnoměrný nárůst pokut je jediným možným řešením. Toto řešení je také nejlépe zdůvodnitelné a pochopitelné.

Možných je i několik dalších variant, naznačených zejména v situacích 5-7 na obrázku 2. Některé z nich silněji vyjadřují, že chudí mají méně prostředků, a ty které mají, musí investovat do „nutných“ výdajů; mají tedy méně „přebytečných“ prostředků, které by mohli vložit do splacení pokut. Taková řešení jsou nicméně hůře srozumitelná pro jejich adresáty; stejně tak by nebylo jednoduché říct, jak by se měl nastavit koeficient, který by určoval vztah mezi majetkovými poměry pachatele a pokutou. Určité části pachatelů by se navíc při malých rozdílech v majetku ukládaly výrazně odlišné pokuty. I z těchto důvodů se lineární nárůst reprezentovaný v grafech 3 a 4 jeví jako nejvhodnějším řešením. Ideálně by jej bylo možné doplnit drobnější subjektivní korekcí trestajícího, který by tuto diskreci mohl využít zejména v případech chudších pachatelů.

Co ale s přestupky, u kterých zákon nestanovuje dostatečný rozsah? Možná řešení záleží na konkrétním rozpětí. Pokud je minimální, jako v případě přestupku řízení pod vlivem (25.000 - 50.000 Kč), tak možnost vzít v potaz majetkové poměry pachatele je minimální. Ty tak mohou ovlivnit výši pokuty pouze nevýznamně; toto ovlivnění je možné nechat plně na úvaze trestajícího.

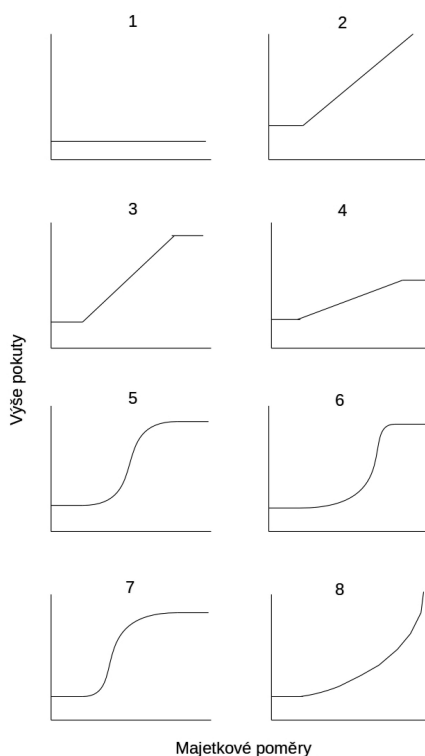
Pokud sazby umožňují výraznější uvážení, pokuty mohou stoupat méně prudce než majetek. Představme si sazbu, kde horní hranice je pětinasobkem té dolní (např. 5.000-25.000 Kč). Rozhodující orgán si může např. stanovit, že závažnost posoudí v rámci dvojnásobku dolní hranice (tedy mezi 5.000-10.000 Kč) a tuto výši pak vynásobí násobkem 1-2,5 (tedy aby $2,5 \cdot 10.000$ dávalo maximální možnou pokutu), který by byl určen na základě majetkových poměrů pachatele. Pokud by nejbohatšímu pachateli byla uložena 2,5 násobná pokuta než tomu nejchudšímu, tak by růst koeficientu nemohl odpovídat násobnému růstu majetku. Majetek by proto musel růst výrazně rychleji než pokuta (graf č. 4 na obrázku 2.). Toto řešení je ale vhodnější než jakékoli jiné, které by nepracovalo na základě promyšlených principů, ale na základě jednoduché a ničím neřízené úvahy trestajícího. Majetkové poměry lze tedy vzít strukturovaně v potaz i tehdy, když sazba tomu není úplně ideálně nastavena.

Pokud by tedy zákonodárce uvažoval o zavedení nového přestupku a zvažoval by, že by se při určování výše pokuty měly brát v potaz majetkové poměry pachatele, tak by horní hranice měla být 15-20 krát vyšší než spodní v případě fyzických osob a 30-40 krát v případě podnikatelů. Tohoto cíle by se ale nemělo dosahovat jen zvyšováním horních hranic, ale také snižováním dolních hranic, aby bylo možné postihnout ty nejméně závažné

přestupky velmi chudých pachatelů. Zákonodárce by se však neměl omezit jen na stanovení sazeb; měl by také určit, jakou roli mají hrát majetkové poměry pachatele a jakou roli závažnost jednání.

Na závěr je třeba připomenout, že úvahy o majetkových poměrech pachatelů, by měly následovat až poté, co se určí druh sankce. Na základě závažnosti jednání se tak dojde k závěru, jaký druh sankce bude uložen. Je možné, že porušení bylo minimální a postačí uložení napomenutí; nebo naopak porušení bylo natolik závažné, že je třeba přijmout jiné opatření, které bude mít inkapacitační efekt (např. zákaz činnosti). Lze si představit i situaci, kdy při menší závažnosti bude uložena minimální pokuta (regulatorní dle O'Malleyho), ale při vyšší závažnosti bude pokuta vztažená k majetku pachatele (trestní dle O'Malleyho). Majetkové poměry pachatele je nicméně možné vzít v potaz teprve poté, kdy je rozhodnuto, že uloženým trestem bude pokuta. V opačném případě by docházelo k znevýhodnění určitých skupin pachatelů a k přílišnému zdůrazňování hlediska majetkových poměrů pachatelů při ukládání trestů.

Obrázek 2: Různé přístupy ke vztahu mezi výší pokuty a majetkovými poměry – grafy



4. Jak to dělat dobře: Metodika Ministerstva spravedlnosti a trestání insolvenčních správců

Přenést tyto teoretické úvahy do praxe nemusí být jednoduché. Za unikátní proto považuji počín Ministerstva spravedlnosti, které sepsalo metodiku, dle které ministerstvo stanovuje druh a výši sankce při pokutování insolvenčních správců.³³⁾ Již v úvodu předjímá přístup, který by měl být akceptován napříč celou státní správou: "Účelem této metodiky je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude ministerstvo postupovat při stanovování druhu a výše sankce." Tím ministerstvo naplňuje požadavek právní jistoty účastníků a umožní tím, aby se odvolání či správní žaloby omezily na skutečně chybně posouzené případy. Jak ministerstvo také uvádí, zveřejnění této metodiky povede k vyšší transparentnosti; skrze zvýšení procesní legitimacy tak ministerstvo nejspíše dosáhne v střednědobém horizontu lepšího přijetí jejích rozhodnutí.³⁴⁾

Při stanovování rozlišovacích kritérií pro určení výše pokuty ministerstvo samozřejmě zmiňuje zásadu přiměřenosti a zákonnosti. Následně se věnuje otázce, zda je třeba vzít v potaz majetkové poměry insolvenčních správců. Správně argumentuje, že protože existují výrazné rozdíly mezi insolvenčními správci z hlediska jejich příjmu, tak je potřeba přihlédnout k jejich majetkovým poměrům. To je na místě, protože zmiňovaná metodika se vztahuje k pokutám za neposkytnutí určitých údajů nebo nepředložení zprávy - tedy činnosti, která se vztahuje k insolvenčnímu správci jako k osobě a nikoli k jednotlivému insolvenčnímu řízení. Pokud by se kontrolovaná činnost vztahovala k jednotlivému řízení, tak by bylo na místě zohlednit případnou odměnu z takového řízení.

Majetkové poměry pachatele ministerstvo stanoví jako státem garantovanou minimální odměnu insolvenčního správce za řízení, ve kterých byl ustanoven v okamžiku zjišťování majetkových poměrů. Takové určení je na místě, jelikož je jednoduše zjištělné a dává spolehlivou základnu majetkových poměrů; oba tyto principy jsou podstatné při určování majetkových poměrů. Není příliš jasné, zda je na místě stanovovat majetkové poměry k době pokutování, jak to navrhuje ministerstvo. Vhodnější by bylo spíše zjištění majetkových poměrů ke dni spáchání, jelikož v dané době se pachatel rozhodoval, jak bude jednat. Pokud by mu např. následně bylo přiděleno vícero insolvenčních řízení, tak by udělená pokuta mohla být nepřiměřená. Ministerstvem zvolené řešení je ale nejspíše výrazně jednodušší pro ministerstvo, jelikož za určitých

³³⁾ Metodika stanovení druhu a výše sankce ukládané podle § 36b odst. 3 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo spravedlnosti, 28. 2. 2017, Dostupné na <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=6683&d=353053>. Pro transparentnost je třeba uvést, že jsem byl konzultován při vypracování této metodiky; je tak možné, že nejsem plně nestranný.

³⁴⁾ Srov. koncept procedurální legitimacy, viz TYLOR, T. R.: *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. Crime and Justice*. 2003, 30, pp. 283-357.

okolností by bylo potřeba dokládat i majetkové poměry v době rozhodnutí (např. pro určení, zda se nejedná o likvidační pokutu) a doba rozhodnutí se nebude výrazně lišit od doby spáchání; nejedná se tak o závažný nedostatek.

Jak tedy ministerstvo vezme v potaz majetkové poměry insolvenčních správců? Za základ majetkových poměrů pachatele ministerstvo považuje 20 % z minimálních odměn insolvenčního správce. Tato výše je přitom limitována minimem i maximem: V případě aktivních insolvenčních správců tato výše nemůže překročit polovinu zákonné sazby a v případě pasivních insolvenčních správců neklesne pod jednu desetinu sazby. Tímto ministerstvo zaručuje, aby bylo možné v dalších krocích dostatečně zohlednit závažnost u bohatých insolvenčních správců; v opačném případě by nejbohatší insolvenční správci vždy skončili s nejvyšší pokutou i za bagatelní prohřešky. Takové řešení zároveň umožňuje udílet nejen symbolické pokuty nepřilíš aktivním insolvenčním správcům.

Následně se daná částka vynásobí různými koeficienty, a to ve dvou kolech. Nejdříve se vynásobí koeficientem 0.6-1.4 podle závažnosti jednání a následně se zvýší či sníží v závislosti na polehčujících či přitěžujících okolnostech. Při posuzování těchto okolností ministerstvo definovalo tyto okolnosti vhodně, jelikož je při rozhodování zachována určitá diskrece, která ale není přehnaně široká. Tomuto přístupu tak lze vytknout zejména to, že polehčující a přitěžující okolnosti nebyly zahrnuty do ukazatele závažnosti; nejjednodušším řešením by bylo vynásobit majetkové poměry pachatele jedním údajem, který by vzal v potaz všechny ostatní okolnosti. Takové řešení by podle mého názoru přispělo zejména srozumitelnosti výpočtu.

Obecně je ale nutné Ministerstvo spravedlnosti pochválit. Hlavním důvodem je, že se vůbec snaží nastavit jasnější pravidla. Tento přístup je v souladu se zásadou principiálního přístupu k trestání (*principled sentencing*), která je v současné době považována za jednu z vedoucích zásad ukládání trestů; vychází z předpokladu, že je potřeba stanovit jasnější pravidla při určování trestů než pouze velmi obecné zásady.³⁵⁾ Oproti předchozímu stavu se tak insolvenční správci mohou v rámci opravných prostředků zabývat konkrétní argumentací vůči uložené pokutě. Poprvé také mohou kritizovat metodiku z hlediska způsobů určování trestů; konkrétní pravidla metodiky se pak mohou změnit, bude-li kritika na místě. Nakonec pak tento přístup povede k vyšší konzistentnosti při rozhodování rozdílných úředníků, o které jinak člověk nemá příliš vysoké představy. Vidět proto v této metodice možnost jejího selektivního zneužití, tedy „trestání insolvenčních správců téměř namátkou“, jak se domnívá Michal Žižlavský, nebo nazývání metodiky

³⁵⁾ Viz texty v ASHWORTH, A., von HIRSCH, A., ROBERTS, J. (eds.) *Principled sentencing: Readings on Theory and Policy*. 2009, 3. vydání. Hart Publishing. Toto pomůže i srozumitelnosti rozhodnutí a kvalitě odůvodnění, která je nutná ve správním trestání, srov. PRÁŠKOVÁ, H., op. cit., s. 251.

„Chammurapiho zákoníkem“, který nezlepšuje právní prostředí, je mylné.³⁶⁾ Naopak toto je jedna z prvních vlastovek, která naznačuje směr, kterým by se správní trestání mělo (nikoli pouze mohlo) ubírat.

Ministerstvo spravedlnosti z mého hlediska takovýmto metodickým pokynem naplňuje zásady ukládání správních trestů podle přestupkového zákona, konkretizuje je a činí rozhodování o pokutách transparentní a předvídatelné. Do určité míry tedy ministerstvo dotváří právo formou vnitřních předpisů. Jsem nicméně přesvědčen, že to je v pořádku – před zavedením tohoto metodického pokynu totiž ministerstvo svojí praxí ukládání pokut také dotvářelo právo; rozhodovalo totiž na základě určitých principů a zásad, podle kterých stanovovalo závažnosti či majetkové poměry. Tyto zásady možná nebyly ani vnitřně formulovány, což nutně vedlo k rozdílům při posuzování podobných případů. Určité dotváření práva je tak běžné; transparentní konkretizování principů a zásad ukládání pokut v konkrétní oblasti navíc umožní kontrolu ohledně toho, zda trestání neprobíhá v rozporu se zásadami ukládání správních trestů podle přestupkového zákona. Pokud tyto zásady nejsou jasně konkretizovány, tak není možné zohlednit, zda bylo v podobných případech postupováno podobně a v odlišných odlišně; bez alespoň výrazného přiblížení se k naplnění tohoto principu nelze mluvit o naplňování zásad ukládání správních trestů. I v této metodice si ministerstvo nechává určitou diskreci; nemělo by tak dojít k vytvoření prostých sazebníků, kdy jednání nebude možné nijak individualizovat a kdy nebude rozhodovat člověk.

5. Shrnutí

Majetkové poměry pachatelů nelze vždy (a ani to není vhodné) zohlednit při ukládání pokut. Svoji roli by měly hrát zejména v situacích, kdy má pokuta trestající a nikoli pouze omezující charakter a kdy to je reálně proveditelné a efektivní. V některých případech to neumožňuje nesprávně nastavené zákonné sazby s úzkými sazbami, které neumožňují zohlednění jak závažnosti jednání, tak majetkových poměrů pachatele; v takovém případě je třeba preferovat zohlednění závažnosti a nikoli majetkových poměrů pachatele. Sazby by pak měly mít horní hranici stanovenou relativně, pokud trestají jednání směřujícího k zisku; pokud není zisk důvodem jednání, není důvod horní hranici stanovovat relativně k zisku, obratu či jinému ukazateli reflektujícímu podnikatelskou aktivitu, ale postačí absolutně stanovená horní hranice sazby. Ta zaručí, že pokuta nebude výrazně nepřiměřená jednání pouze kvůli extrémně vysokým majetkovým poměrům pachatele.

³⁶⁾ ŽIŽLAVSKÝ, M.: Ministerstvo spravedlnosti nevytváří dobré klima pro insolvenční praxi. *Česká-justice.cz*, 9. 9. 2017. Dostupné na <http://www.ceska-justice.cz/2017/09/michal-zizlavsky-ministerstvo-spravedlnosti-nevytvari-dobre-klima-insolvenzni-praxi/>; „Na insolvenční správce čeká pokuta až 5 milionů korun“. *Právní rádce*, 2017, 3, s. 28-29.

Ideální variantou, jak vzít v potaz majetkové poměry při ukládání trestů, je nastavení lineárního vztahu mezi nimi a pokutou; tedy aplikací stejného principu jako v případě denních pokut (sazeb) v trestním právu. Jak to je možné udělat, ukazují na příkladu metodiky Ministerstva spravedlnosti pro trestání insolvenčních správců. Tato metodika jasně stanovuje výpočet majetkových poměrů, jejich vztah k výsledné pokutě a k závažnosti jednání; není přitom ani příliš zjednodušená (k čemuž někdy dochází při reformách trestání) ani není neurčitá či přehnaně komplikovaná. Takový transparentní přístup by měl sloužit za inspiraci i v jiných oblastech správního trestání.

Shrnutí:

Tento článek se zabývá otázkami, ve kterých případech a jakým způsobem je vhodné zohlednit majetkové poměry pachatele při ukládání pokuty. Z hlediska teorie staví zejména na O'Malleyho rozdělení pokut na trestní a regulatorní. Dále naznačuje, jakými různými způsoby je možné zohlednit majetkové poměry pachatele při ukládání pokut ve správním právu a která řešení jsou nejvhodnější za splnění určitých podmínek týkajících se zejména dostatečně široké sazby. Závěr článku je věnován představení metodiky trestání insolvenčních správců Ministerstvem spravedlnosti, která je představena jako možný vzor pro ostatní správní orgány.

The relationship between the property of an offender and a fine in the administrative penal law – summary:

This Article deals with the relationship between the property of an offender and a fine in the administrative penal law. It builds on the binary division of regulatory and penal fine by O'Malley. The Author describes several ways how property of an offender can be considered when fixing a fine and suggests which approaches are best for various purposes. Different approaches might be taken in different circumstances, especially if the sentencing range is too narrow. The Author concludes with the discussion of a new formula-based sanctioning regime of insolvency trustees prepared by the Ministry of Justice that might be an inspiration to other state institutions.