

Pavel Zářecký

## K problematice správního trestání

Snad v každém pojednání o správním trestání se již v úvodní části konstatuje, že trestání se člení na soudní a správní, trestní delikty na soudní a správní delikty. Nejinak je tomu i v publikaci profesora Pražáka Rakouské právo správní vydané v roce 1905 v Praze, po smrti autora, v péči profesora Riegera. V závěru první části nazvané Všeobecná část práva správního autor pojednává o policejním trestním právu a konstatuje, že „nynější rozdělení přestupků na tzv. soudní a policejní veškerého věcného základu postrádá. Vřadění přestupků do té nebo oné kategorie jest naprosto nahodilé a závisí, jak známo, nyní dle čl. VIII. uvozov. patentu k trestnímu řádu z roku 1873 na tom, zda přestupek, o který jde, jest obsažen v určitém pramenu právním, totiž v trestním zákoníku ze dne 27. května 1852, resp. zda pozdějším nějakým zákonem byl výslovně kompetenci soudům přikázán.“ Rozdělení deliktů na správní a kriminální (soudní) zavedl již Všeobecný trestní zákoník o zločinech a trestech z roku 1787.

Tentýž názor zastává prof. Weyr v publikaci Československé právo správní vydané v Brně v roce 1922. „K ukládání trestu (trestání) a provádění příslušného řízení trestního povolává náš právní řád zásadně dvě skupiny úřadů: soudy a jiné úřady. Podle toho rozlišuje se též soudní a policejní právo trestní a delikty soudní a policejní. Je přirozeno, že z povahy a podstaty toho onoho trestního skutku (deliktu) nelze nikdy vyvoditi rozdílu mezi deliktem soudním a policejním a rozhoduje zde tudíž jedině pozitivní úprava kompetenční. Na tom nemohou nic měniti úvahy de lege ferenda, že zákonodárce zpravidla přiděluje soudům ony delikty, které s hlediska mravního považuje za těžší než trestní skutky, které přidělil do kompetence ostatních úřadů.“ Za zaznamenání snad stojí, že politické úřady (okresní hejtmanství, policejní úřady, magistráty statutárních měst) měly generální či povšechnou kompetenci trestněprávní. Do jejich kompetence spadaly všechny delikty, které nebyly výslovně svěřeny do kompetence jiným správním úřadům či soudům.

A. Merkl v práci Obecné právo správní z roku 1932 zastává tentýž názor. „...výlučný obsah justice může se státi jediným škrtnutím pera zákonodárce, pouhou změnou úpravy kompetenčního řádu obsahem správy.“ Navíc dodává, že obecná kritéria pro rozdělení správních a soudních deliktů netřeba hledat.

Prof. J. Hoetzel v Československém správním právu vydaném v roce 1937 konstatuje, že se vedou veliké spory o podstatu správního práva trestního a správních deliktů. Po stručném přehledu aktuálních názorů na tuto otázku konstatuje, že i nadále může setrvat na svých dřívějších názorech. „Jsou závažné rozdíly netoliko mezi delikty správními a soudními, nýbrž i jednotlivými typy deliktů

správních. Při tvoření distinkcí s hlediska pozitivního práva rozhoduje pravidelný obraz, nikoli případy výjimečné (Ott). Myslím, že rozdíly, o které jde, nelze tvořit apriorně filosoficky nebo úvahami de lege ferenda, nýbrž podle pozitivního právního řádu. Není sporu o to, že trestní právo správní je součástí správního práva, nemůže být ničím jiným, když jde o činnost veřejné správy, která delikty, o něž jde, stíhá a trestá. ... průběhem doby tytéž delikty jednou se trestaly soudy, po druhé správními úřady, a pro takové kompetenční příkazování mluví obyčejné důvody účelnosti.“ Hlavním rozlišovacím kritériem dle Hoetzela by mohl být subjektivní moment: směr vůle pachatelovy. Pravidlem u deliktů soudních je přece jen *dolus* a hrubá nedbalost, kdežto u deliktů správních jen výjimečně se vyžaduje *dolosnost* nebo hrubá nedbalost. Stačí *culpa levis*.

Učebnice Správního práva, zpracovaná kolektivem učitelů katedry správního práva a správní vědy právnické fakulty Univerzity Karlovy vydaná v roce 1994 konstatuje, že právní teorie i praxe, starší i novější, naše i zahraniční nenašla dosud obecně platnou hranici mezi soudními a správními delikty. Doslovně stejný závěr je uveden v 7. vydání učebnice z roku 2009 zpracované týměž kolektivem. K témuž závěru dochází prof. Sládeček v publikaci Obecné správní právo v druhém aktualizovaném vydání z roku 2009.

V pátém vydání publikace docenta Matese a kolektivu z roku 2010 se uvádí na str. 27, že „Všeobecně přijatou a obecně platnou hranici, na jejímž základě by bylo možno určit, které delikty mají spadat mezi soudní a které řadit mezi správní, se dosud nepodařilo nalézt. Je tomu tak mimo jiné i proto, že tato hranice je dosti pohyblivá a věcné rozdíly mezi správními delikty a trestnými činy bývají mnohdy velmi mlhavé, takže to, co v jednom státě a v určité době je deliktem soudním, může být v jiné zemi a v jiné době správním deliktem. ... Pouze z příslušných pozitivněprávních ustanovení lze s jistotou zjistit, zda daný delikt je trestným činem, přestupkem, tzv. jiným deliktem fyzické osoby či jiným správním deliktem.“

Na závěr neúplného přehledu názorů na vztah správních a soudních deliktů ještě jedna citace ze 7. vydání učebnice Správního práva sepsané kolektivem učitelů katedry správního práva a správní vědy právnické fakulty Univerzity Karlovy. „Správní trestání, tedy rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání, je u nás (ve srovnání s jinými evropskými státy) velmi široce uplatněno. O šíři trestní pravomoci veřejné správy např. vypovídá, že náš právní řád obsahuje přes 200 zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů a že téměř každý nově přijímaný zákon z oboru správního práva zahrnuje též ustanovení o správních deliktech.“

Z uvedeného přehledu nesporně odborně reprezentativních názorů vyplývá, že za posledních více než sto let nedošlo k žádnému posunu ve stanovení hranice mezi soudními a správními delikty. Někteří autoři se domnívají, že taková hranice vůbec nemá být hledána. Převažující většina se kloní k názoru, že zařazení do té či oné sku-

piny je výsledkem libovůle zákonodárce, maximálně ovlivňované nebo limitované kritériem účelnosti. Není překvapivé, že normativisté v čele s profesorem Weyrem zastávají názor, že rozhodující pro zařazení trestních deliktů mezi soudní či správní je právní norma. Na tomto stanovisku nic nemění skutečnost, že prof. Weyr si je vědomý toho, že zařazení deliktu mezi soudní nebo správní ovlivňuje právní postavení pachatele trestního deliktu po mnoha stránkách, v neposlední řadě též tím, že soudní delikty na rozdíl od správních jsou registrovány a umožňují tak sankcionování recidivy. Zajímavější je, že ke stejnému závěru dochází radikální odpůrce normativní teorie prof. Hoetzel. Pozitivní právo je i pro něho tím rozhodujícím kritériem. Kritéria klasifikace deliktů hledá, podobně jako všichni zmínění autoři, ve skutkových podstatách pozitivním právem konstituovaných deliktů. Tímto způsobem ovšem žádná jednotná kritéria nikdy nelze najít. Rezignují-li na kritéria předcházející pozitivně právní úpravě a připouštím volnou úvahu (silněji libovůli) zákonodárce podmíněnou snad jen blíže nespecifikovanou účelností, škodlivostí či společenskou nebezpečností, postrádající dostatečně přesvědčivě vyargumentovaná pravidla pro hodnocení jejich odstupňovanosti, vystavují se nebezpečí nekontrolovaného růstu trestní represe v té její části, která je méně formální a už jen tím se vykonavatelům státní moci jeví jako účelnější. Klasifikační kritéria správních deliktů uplatňována v rámci zákonodárcem provedeného rozlišení bez těchto hodnotících pravidel jsou stejně nahodilá. Bez snahy blíže specifikovat kritéria účelnosti, škodlivosti či společenské nebezpečnosti není možné ani rozhodnout, co má být trestním deliktem, natož má-li to být deliktem soudním nebo správním. Totéž ale platí v jejich rámci. Podle jakých kritérií se má rozhodnout, zda účelnější je sankce občanskoprávní či trestněprávní? Dle jakých kritérií či alespoň obecně formulovaných zásad se mají odstupňovat trestní sankce? Jaký má být poměr mezi sankcemi udělovanými soudem a sankcemi udělovanými správním úřadem? Skutečně platí obecně vžitá představa, že soudní delikty jsou škodlivější, společensky nebezpečnější a tudíž automaticky mají být peněžní sankce vyšší? Dominuje účelnost nad škodlivostí či společenskou nebezpečností a k jakému cíli se má účelnost vztahovat? Jaký je vztah závažnosti, společenské nebezpečnosti, intenzity společenské difamace, rychlosti potrestání, nižšího stupně ochrany individuálních práv a svobod k účelnosti? Jistě není náhodné, že k vyloučení soudní kontroly a rozšiřování trestně správní kompetence správních úřadů dochází v období nástupu diktatur, jak o tom svědčí nejen naše právní historie. Není to jen proces přeměny správních deliktů v delikty soudní, ale i proces opačný, rozšiřující trestně správní represí, doprovázený snížením míry soudní ochrany lidských práv a svobod, v krajním případě úplným jejím vyloučením, znásobený ještě absencí jakékoli ústavní ochrany. Do jaké míry je to vše výsledkem právní politiky státu? Lze považovat snahu o formulaci pravidel pro tvorbu právní politiky za krok ke zpochybnění oprávněnosti a smysluplnosti právní politiky jako takové, nebo je to jen odůvodněná snaha o nalezení limitů vůle zákonodárce?

Je peněžitý trest vždy účelnější sankcí než podmíněný trest odnětí svobody? Je peněžitý trest účelnější než zveřejnění deliktního jednání? Sotva je možné

nalézt nějaké exaktní měřítko jednou provždy dané, napomáhající zákonodárci při tvorbě zákonů zařazovat nově formulované skutkové podstaty mezi soudní či správní delikty. Tato nemožnost by však neměla vést k úplné rezignaci teoreticky taková kritéria pro legislativní činnost formulovat. Zejména v současné době, kdy se znovu rehabilituje přirozenoprávní nazírání na právo a zdůrazňuje se role principů při jeho aplikaci.

Nehledejme odpověď na otázku, zda existují nějaká zcela objektivní kritéria rozlišující správní a soudní delikty pro všechny státy, nebo alespoň pro státy se stejným nebo obdobným právním systémem. V současné době do skupiny států, která by uplatňovala shodná objektivní kritéria pro rozdělení trestněprávních deliktů na soudní a správní, státy sdružené v Evropské unii rozhodně nepatří. Pakliže lze kladně odpovědět na otázku, zda je možné a účelné najít kritérium rozlišující správní a soudní delikty v našem státě, bude teoreticky možné najít takové kritérium i v ostatních státech Evropské unie, budou-li to považovat za užitečné a potřebné, a snad je bude možné někdy i sjednotit.

Tomu by měla předcházet úvaha, zda vůbec je potřeba rozlišovat soudní a správní delikty. Už Pražák v již citované práci vyslovil názor, že dichotomií správního trestání lze vyřešit zrušením správních trestních deliktů. Všechny trestní delikty by projednávaly a o trestech rozhodovaly jen soudy, nebo orgány s obdobným statutem (quasi soudní tribunály). Teoreticky, ale i prakticky, jak ukazuje zkušenost některých států, je to možné. Uvažované řešení by v naší situaci mělo řadu výhod, ale bylo by též spojeno s nemalými problémy. Vzhledem k tomu, že v naší situaci prakticky nepřipadá v úvahu, není zapotřebí se jeho výhodami a problémy podrobněji zabývat. Jen namátkově uvádím výhody – stejné nebo téměř stejné postavení účastníků takového řízení, sjednocenější právní úprava procesní i hmotně právní, kvalifikovanější výkon trestního soudnictví, nezávislost soudního rozhodování, nevýhody – vyšší ekonomické i personální investice do výkonu trestní justice, prodloužení rozhodovacího procesu, zásadní změna organizační struktury výkonu spravedlnosti i výkonu veřejné správy, obtíže vyplývající z oddělení výkonu veřejné správy od vymáhání plnění jejich rozhodnutí.

Dlouhá historická tradice výkonu správního trestání na našem území a současná nepřehlédnutelně výrazná tendence k jeho rozšiřování minimalizuje, ne-li úplně vylučuje, šance takového revolučního řešení. I pokusy přistoupit k takovému řešení opatrnými postupnými kroky ztroskotaly. Neúspěšně skončila opakovaná snaha převést některé delikty proti občanskému soužití či některé delikty proti majetku do kompetence soudů. Stejně neúspěšně skončil pokus o instalaci quasi soudních tribunálů.

Zkusme s platnou ústavní úpravou konfrontovat názor, že rozhodujícím kritériem pro zařazení trestního deliktu mezi soudní nebo správní je vůle

zákonodárce. V článku 81 Ústavy České republiky se konstatuje, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Podle článku 90 Ústavy jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Působnost soudů v souladu s článkem 91 odst. 2 stanoví zákon. Při rozhodování je soudce vázán zákonem a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu s ním. (čl. 95 Ústavy). K tomu připojme ještě v čl. 36 Listiny základních práv a svobod zakotvené právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy obrátit se na soud, nevylučuje-li to zákon. Ten to však vyloučit nemůže, týká-li se rozhodnutí základních práv a svobod uvedených v Listině. V této souvislosti je ještě relevantní požadavek čl. 38 Listiny, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci.

Běžně se v komentářích k citovaným článkům uvádí, že podstatou soudní moci je výkon soudnictví, že soudní moc je zvláštní oblast institucionálně oddělené státní moci a z té oddělenosti vyplývá výlučnost výkonu soudnictví pouze prostřednictvím soudů. Rozsah pravomoci soudů je sice dán zákonem, ale zákonodárce nemůže postupovat libovolně. Už ze samotného faktu výlučného výkonu soudnictví vyplývá požadavek na co nejpřesnější substantivní vymezení předmětu výkonu soudnictví, nestačí jen formálně právní vymezení vyžadující formu zákona.

Z dosud uvedených citací a ve shodě se všemi ústavními komentáři je patrné, že vůle zákonodárce při rozhodování o kompetenci soudů je omezená. O vině a trestu za trestné činy rozhoduje jen soud. Zákonodárce ale stanoví, co je trestným činem. Ve svém rozhodování je ovšem omezený celou řadou ústavních limitů. K nim se zejména řadí všechna občanská práva a svobody zakotvené v Ústavě a v Listině. Z těchto limitů lze dovodit, co nemůže být trestným činem. Nelze z nich dovodit, co trestným činem být musí. Nelze z nich také dovodit, že čin zákonodárcem dosud kvalifikovaný jako trestný nemůže přestat být trestným činem, může se stát pouze trestně správním deliktem, nebo dokonce nemusí být vůbec kvalifikován jako trestní jednání. Na druhé straně je ale zřejmé, že zákonodárce nemůže dospět ke zrušení trestných činů a transformovat je na trestně správní delikty, stejně tak nemůže převést soudní ochranu práv na správní orgány, nemůže tímto způsobem zrušit výkon soudnictví. Takový čin by byl protiústavní. Z toho lze dovodit, že existují pravidla, podle kterých zákonodárce stanoví, které jednání je trestným činem a které je trestně správním deliktem. Tato pravidla, ostatně jako každá společenská pravidla, nejsou neměnná, ale v každé demokratické společnosti by měla být známá a zákonodárcem respektovaná. Připustíme-li, že tento předpoklad je odůvodněný a v demokratické společnosti oprávněný, pak rozhodování o tom, zda jde o delikt soudní nebo správní, není věcí volné úvahy zákonodárce, ale je důsledkem akceptování právem, ale i právní politikou stanovených pravidel. Úkolem právní teorie pak je zkoumat vznik takových pravidel, napomáhat jejich formulaci, zkoumat jejich odůvodněnost, registrovat jejich změny a vývoj. Přes výrazné sblížení soudního a správního řízení, navzdory širokému uplatnění přezkoumatelnosti správních rozhodnutí soudem, pořád existuje nemálo neza-

nedbatelných rozdílů mezi správním a soudním rozhodováním. Už sama tato skutečnost je dostatečným důvodem, aby se na pokusy o formulování pravidel pro identifikaci trestně právního a správně trestního jednání nerezignovalo.

Problémem není jen transformace soudních deliktů ve správní, eventuelně správních v soudní. Tak zvaný proces dekriminalizace, který sám o sobě není vždy *a priori* dostatečně teoreticky zdůvodněný, postrádá jakákoliv seriózně zpracovaná pravidla a je povětšinou hodně zjednodušeně spojovaný s převodem z oblasti soudního trestání do oblasti správního trestání. Zcela nedostatečně se přitom využívá možnosti občansko-právních sankcí zejména v soukromoprávních vztazích. Tak např. pozitivně motivovaná snaha chránit spotřebitele neúměrně rozhojňuje oblast správně trestního postihu. Ve skutečnosti ovšem k žádné výrazně zvýšené ochraně spotřebitele nedochází, protože znatelně rozšířená trestně správní kompetence správních úřadů, vzhledem k rostoucím úkolům veřejné správy, jejím personálním i odborným limitům a v jisté míře též vzhledem k jisté míře její dysfunkčnosti nahrazované kampaňovitostí (viz např. problémy s metylalkoholem, daňovými úniky, celní delikty), není a ani nemůže být kompetentními úřady využívána. Nejde jen o to, že existuje velké množství zákonů, které upravují správní trestání, ale s neuvěřitelnou rychlostí a zcela mimo jakoukoliv kontrolu roste počet správních deliktů.

Samostatnou kapitolou pak je zcela bezkonceptní, žádnými pravidly se neřídící, zostřování sankcí, projevující se zejména ve zvyšování horní hranice peněžitých pokut. Ani jeden z předkladatelů návrhů novel zákonů zvyšujících nejen počet správních deliktů, ale i navyšujících peněžitě sankce sahající i do výše několika desítek miliónů, nedokázal uvést, kolikrát byly sankce blížící se dosavadní horní hranici využity. Přesto se téměř při každé novelizaci, bez jakékoli znalosti o dosavadním využívání možností správního trestání, počet deliktů rozšiřuje a sankce navyšují. Ničím nepodložená víra, že sama možnost uložení vyšší peněžní sankce je zárukou dodržování zákonem stanovené povinnosti je praxí zcela vyvrácena. Hrozba nikdy nebo jen zřídkakdy uplatněné sankce nejenže neodradí od protizákonného jednání, ale naopak přesvědčí přestupníky zákona, že nerespektovat zákon se vyplatí. Takový stav jen prohlubuje již tak v naší společnosti rozšířený právní nihilismus. Popsaný stav není nějakým okrajovým jevem, ale v legislativní činnosti jevem dominujícím. Ani Legislativní radě vlády se nepodařilo prosazování těchto nežádoucích tendencí zabránit. Přes opakovaná upozornění a výtky na adresu předkládaných návrhů zákonů se v této oblasti v posledních dvaceti letech nic podstatného nezměnilo. Na obhajobu zpracovatelů návrhů zákonů je potřeba říci, že nemají k dispozici žádnou rozpracovanou teorii, žádný návod, který by alespoň v legislativní praxi uchopitelné, obecné rovině dával odpověď na otázku, které zákonné povinnosti by měly být sankcionovány občanskoprávně, které by měly být postihovány soudem a posuzovány jako soudní delikty, které by měly být delikty trestně správními. Nejsou formulována kritéria účelnosti, systematicky není vyhodno-

cována efektivita správního trestání, nejsou zkoumány důsledky transformace soudních deliktů ve správní.

Jakýmsi možná nevyhnutelným, nicméně rozpačitým kompromisem skončil i ostrý spor o materiální či formální pojetí trestného činu. To samozřejmě má zásadní význam pro celou oblast správního trestání. Pokud je mi známo, nikdo nezpochybňoval potřebu provázané úpravy soudního a správního trestání. Navzdory tomu, evidentně v důsledku rezortní odpovědnosti za přípravu návrhů zákonů, k metodicky jednotnému přístupu ke zvládnutí tohoto problému a tomu odpovídající rovnocenné legislativní spolupráci mezi odpovědnými rezorty nedošlo. Nepochybně k tomu přispěla i skutečnost, že teorie trestního práva je historicky starší a více rozpracovaná než teorie správního trestání. Trestní právo je ovládáno kodexovou úpravou garantovanou jediným správním úřadem. Správní trestání postrádá kodexovou úpravu, dominuje v něm empirie a odvětvová roztržičnost posilovaná neexistencí jediného odpovědného úřadu. Revoluční změnu nepřineslo ani zákonné zakotvení koordinační role Ministerstva vnitra v této oblasti, ani přijetí vládního usnesení, které formulovalo některé zásady správního trestání. Orientovalo se zejména na jasné formulování skutkových podstat správních deliktů a na diferenciaci sankcí. Ani tento nesporně organizačně pozitivní krok nedokázal zvrátit expanzivní nekoordinovanou tendenci v oblasti správního trestání.

Legislativní aktivity v oblasti trestního práva, které disponuje rozpracovanou teorií, kodexovou úpravou garantovanou jediným ústředním správním úřadem, se také nevyhnuly některým ne příliš teoreticky a koncepčně připraveným řešením, které mají přímý a zásadní dopad do oblasti správního trestání. Šlo zejména o dlouhodobý mezinárodní závazek České republiky zakotvit trestní odpovědnost právnických osob. Neprojevila se zde jen jistá politická zdrženlivost při splnění mezinárodního závazku, ale i jistá teoretická rozpačitost, jak s ním naložit. Výsledný produkt výrazně determinuje připravovanou úpravu správního trestání. Trestní odpovědnost právnických osob je konstruována na základě systematiky trestního zákona, na stejných principech jako trestní odpovědnost fyzických osob. Nevychází z jednotné koncepce trestání právnických osob. O to obtížnější bude navázat na ni promyšlenou úpravou trestně správní odpovědnosti právnických osob.

Na jedné straně se vyzdvihuje proces dekriminalizace, na druhé straně se navrhuje zavedení úplné evidence správních deliktů. Opakovaně se v návaznosti na tento krok navrhuje zavedení recidivy i u vybraných správních deliktů a u některých správních deliktů se při jejich opakování dokonce navrhovala rekvalifikace skutku na trestný čin. (Jen na okraj poznamenávám, že v předchozí úpravě trestní zákon předpokládal při opakování majetkového správního deliktu rekvalifikaci skutku na trestný čin. Žádný rejstřík správních trestů se nevedl.) To samozřejmě předpokládá nejen zavedení rejstříku správních trestů, ale také výpisů z něho. To klade dosud teorií nezodpovězenou otázku, zda opakování drobného, méně škodlivého, méně společensky závažného deliktu není závažnější, pro společnost

nebezpečnější, není hlubším zásahem do práv či chráněných zájmů než skutek kvalifikovaný jako trestný čin. Je opakované, pravidelné, hromadné drobné šizení spotřebitelů méně společensky závažné, škodlivé než jednorázový majetkový podvod? Je výše zisku z nezákonné činnosti ukazatelem společenské škodlivosti dovolujícím automaticky kvalifikovat delikt jako soudní či správní? Přináší opakované šizení spotřebitelů pachateli menší zisk než jednorázový majetkový podvod? Námitka, že závažnost, společenská nebezpečnost, škodlivost nezákonného jednání je dána též kvantitativním výskytem nezákonného jednání nezpochybňuje potřebu formulovat obecné ukazatele závažnosti a škodlivosti a kvantitativní výskyt drobného nezákonného jednání, zejména v konjunkci s významem chráněného zájmu k nim nesporně patří.

Úpadek kvality rezortní legislativní činnosti v oblasti trestně správní je alarmující a stavíme-li jako výchozí hodnotící bod rok 1990, má stále zrychlující a prohlubující se charakter. Samozřejmě nejde o proces jednosměrný. Do cesty se mu staví judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu, Evropského soudu pro lidská práva. Významnou roli též sehrává důsledné prosazování závazků vyplývajících z právně závazných mezinárodních smluv (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod) a doporučujících evropských dokumentů (Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o správních sankcích, Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivců ve vztahu ke správním aktům). Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva se smývá rozdíl mezi správně trestním obviněním a trestním obviněním. Z hlediska ochrany základních práv a lidských svobod se rozdíly mezi trestně správním řízením a soudním řízením postupně stále více stírají. K tomu významným způsobem zejména přispěl soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.), nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) a významný posun lze též očekávat od dlouho připravovaného zákona o přestupcích (správních deliktech).

K jakým závěrům mohou předestřené úvahy vést?

1. Bylo by žádoucí a pro legislativní praxi a snad i pro teorii potřebné podrobněji než dosud teoreticky rozpracovat kategorie účelnosti, společenské škodlivosti, či nebezpečnosti.
2. Formulovat pravidla pro stanovení trestní kvalifikace včetně její diferenciaci na soudně a správně trestní delikty, pokusit se o formulaci zásad trestněprávní politiky zejména v oblasti správní s doprovodným návodem, jak je realizovat v legislativní praxi.
3. Pokusit se formulovat kritéria efektivity občanskoprávních a trestně správních sankcí a zásady pro jejich užití. Stanovit obecná pravidla pro diferenciaci sankcí.
4. Pro potřeby legislativních útvarů ministerstev vypracovat metodiku obsahující soubor otázek, na které je potřeba odpovědět ještě před přistoupením k vypracování částí zákonů upravujících správní delikty i doporučení, jak vyhodnocovat efektivitu přijaté právní úpravy.