

# LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

JAKUB KRÁL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Příspěvek je věnován problematice ukládání sankcí za spáchání správních deliktů. Autor se zaměří na rozbor případů excesivního jednání správního orgánu, kdy sankce zcela neodpovídá závažnosti daného správního deliktu, způsobu jeho spáchání, jakož i relevantním polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Cílem příspěvku je extrahování základních pravidel, která je třeba dodržet při konkretizaci a odůvodnění sankce.

## Key words in original language

delikt; sankce; správní uvážení; legitimní očekávání; exces

## Abstract

The article is focused on issues of sanction determination for committing of torts. Author deals with analysis of excessive administrative body practice when sanction does not correspond with tort seriousness and circumstances of its committing. Goal of the contribution is extracting basic rules which must be respected during specification and reasoning of sanction.

## Key words

tort; sanction; administrative discretion; legitimate expectations; exces

## ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je poukázat na problematiku udílení sankcí, především pokut, v rámci správního trestání. Základním determinantem této problematiky je již samotná právní úprava, která obvykle stanovuje jak samotnou sazbu (minimálně její horní hranici vždy), tak relevantní hlediska, kterými by se měl správní orgán v každém případě zabývat v rámci procesu individualizace ukládaného trestu.

Hlavní náplní příspěvku je rozbor základních požadavků, které by měly být příslušným správním orgánem dodrženy, aby bylo možné konstatovat, že rozhodnutí o udělení sankce (pokuty) za spáchání správního deliktu excesivně nevybočuje ze zákonných mantinelů správního uvážení, je proporcionální, předvídatelné a nemá likvidační charakter. Konkrétním problémem stávající rozhodovací praxe mnoha správních orgánů, na který bych rád upozornil, je ukládání nepřiměřeně nízkých sankcí.

## 1. VÝZNAM DISKREČNÍ PRAVOMOCI

Role správního uvážení je naprosto zásadní při individualizaci výše sankce udílené za spáchání konkrétního správního deliktu. Jakákoli oblast právního řádu, jejíž náplní je trestání protiprávního jednání (trestní právo a správní právo trestní), nemůže aspirovat na striktní, pevné určení sankcí, neboť samotné naplnění skutkové podstaty trestného činu či správního deliktu vypovídá již z podstaty věci pouze částečně o společenské škodlivosti určitého jednání o adekvátní výši trestu.

Nejprve je vhodné zabývat se samotnou právní úpravou. Každý právní předpis, který hmotně právně vymezuje určitý správní delikt, obsahuje také základní informaci o sankci, která může být za jeho spáchání uložena. Důležitou otázkou, na kterou již odpověděl Ústavní soud ČR (dále jen „ÚS“), je skutečnost, zda zákon může stanovit pouze horní sazbu sankce či, zda může určit též hranici dolní. ÚS judikoval, že „*Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.*“<sup>1</sup> Tento náleží ÚS tedy obecně připouští zákonné zakotvení dolní hranice ukládané sankce a stanovuje pouze jeden ústavní požadavek, a sice dodržení principu přiměřenosti výše pokuty ve vazbě na závažnost spáchaného deliktu.

Pokud jde o ústavní konformitu stanovení dolní hranice zákonné sazby, pak lze konstatovat, že je judikatura ÚS konstantní, avšak je třeba upozornit na skutečnost, že výrazně starší náleží ÚS obsahuje další nikoli nevýznamný požadavek, a sice vyloučení likvidačního charakteru samotné právní úpravy. ÚS zde konstatoval, že „*zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. Není-li respektována tato zásada, jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jež vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>2</sup> a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě*

---

<sup>1</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

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

*o ochraně základních práv a svobod*<sup>3</sup>. Současně zakládá porušení čl. 1 Listiny, neboť způsobuje zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální.“<sup>4</sup> Z výše uvedeného je zřejmé, že ÚS, dle mého názoru zcela správně, na jedné straně legitimizuje právo zákonodárce stanovit dolní hranici ukládané pokuty, avšak současně velmi akcentuje regulační korektiv v podobě absence likvidačního účinku na případné pachatele, jenž by nemohl správní orgán eliminovat prostřednictvím správního uvážení, neboť by vybočil z mantinelů stanovených zákonem.

Poté, co jsme si objasnili základní nároky na samotnou právní úpravu obsahující limitaci ukládané pokuty, považuji za důležité se zaměřit na požadavky kladené na aplikující správní orgány. Za největší nedostatek současně praxe správních orgánů nepovažuji samotnou individualizaci výše sankce, nýbrž v mnoha případech její zcela nedostatečné odůvodnění. Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS“) vymezil základní požadavky odůvodnění rozhodnutí v oblasti správního trestání takto: „*Institut správního uvážení ... vyžaduje, aby z odůvodnění rozhodnutí bylo jasné patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje, a aby všechna v demonstrativním výčtu uvedená kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Dále musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, která další, v demonstrativním výčtu výslovně neuvedená kritéria byla vzata v úvahu.*“<sup>5</sup>

Veškerá posuzovaná kritéria tvoří jeden celek a správní orgán by je měl hodnotit komplexně a ve vzájemné souvislosti.<sup>6</sup> Z vlastní zkušenosti musím konstatovat, že správní orgány k naplnění výše uvedených, dle mého názoru zcela legitimních, požadavků přistupují velmi laxně a často se lze setkat s velmi zjednodušeným odůvodněním ve znění, že správní orgán uložil sankci v určité výši prostě proto, že takto vyhodnotil veškerá skutková zjištění a provedené důkazy. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že zásadní nedostatky v odůvodnění

---

<sup>3</sup> Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 206/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších sdělení.

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 405/2002 Sb.

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002-51.

<sup>6</sup> ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M., Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2011, Praha : Nakladatelství Linde Praha a.s., 2011. s. 44.

mohou zakládat nezákonnost celého rozhodnutí s ohledem na rozpor s právem na spravedlivý proces.<sup>7</sup>

## 2. ROVNOST A LIKVIDAČNÍ CHARAKTER POKUTY

Nyní se dostáváme k hlavnímu cíli tohoto příspěvku, tedy k pokusu o zodpovězení otázky, jakým způsobem se promítá do oblasti správního trestání ústavně garantovaná zásada rovnosti.

Zásada rovnosti je základním stavebním kamenem ústavního pořádku ČR a prolíná se mnoha ustanoveními Listiny základních práv a svobod. V obecné rovině je obsažena v čl. 1, který stanoví, že *"lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech."* Dále je konkretizována v podobě zákazu diskriminace garantovaném čl. 3, jenž uvádí, že *"základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení"* a čl. 24, který stanoví, že *"příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu"*.

Z judikatury ÚS však zcela jednoznačně vyplývá, že takto garantovaná rovnost není absolutní, nýbrž jen relativní. Lidé se totiž zcela přirozeně liší minimálně svými dispozicemi. ÚS konstatuje, že *"nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). Spojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence)."*<sup>8</sup>

Z výše uvedené argumentace ÚS by bylo možné dovodit, že elementární součástí individualizace výše ukládané pokuty musí být

---

<sup>7</sup> MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 81.

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

zohlednění majetkových poměrů pachatele. Osobně se však domnívám, že by se výše sankce neměla automaticky odvíjet od skutečnosti, zda je delikvent majetný či nikoli. Dle mého názoru by mělo být k majetkovým poměrům přihlédnuto pouze v tom smyslu, zda ukládaná sankce není přímo likvidační. Důsledná diferenciacie, o které ÚS hovoří, by totiž vedla k nadměrnému zkoumání majetkových poměrů každého pachatele správního deliktu a současně k určitému narušení výše popsané zásady rovnosti. Nemyslím si, že by bylo správné lustrvat majetkové poměry každého, kdo se dopustí banálního přestupku, a to jen proto, abychom mohli určit výši "spravedlivé" sankce. Jinými slovy se domnívám, že zkoumání majetkových poměrů pachatele by mělo představovat pouze určitý sekundární korektiv, jenž by měl bránit udělování excesivně vysokých pokut. Také se neztotožňuji s názorem ÚS, že je zcela irrelevantní hledisko praktické vymahatelnosti uložené sankce, neboť dle mého názoru trest, jehož nástup není pro pachatele dostatečně reálnou hrozbou, přestává být efektivní sankcí a stává se pouze jakousi planou výhrůžkou, čímž velmi ztrácí na svém účinku.

Svůj názor na úzkou vazbu mezi hodnocením majetkových poměrů pachatele správního deliktu a vyloučením existence likvidačního účinku výše uložené pokuty pro osobu pachatele opírám především o poněkud mladší judikaturu. NSS uvádí, že *"správní orgán ukládající pokutu ... 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"*.<sup>9</sup> Tento závěr NSS velmi koresponduje s koncepcí hodnocení majetkových poměrů pachatele, jakožto okrajového korektivu pro dvě úzce vymezené skupiny případů. První z nich představují situace, kdy je pachatelem deliktu osoba zjevně nemajetná či nízkopříjmová (pro právnické osoby lze použít dané pravidlo obdobně). Druhý případ nastává, pokud zhodnocení majetkových poměrů pachatele explicitně požaduje příslušná právní úprava, jakožto povinnou součást individualizace výše udílené sankce.

Již výše jsem naznačil, že nepovažuji za vhodné, aby se proces stanovování spravedlivé výše sankce stal aktivní legitimací pro zevrubné analyzování majetkových poměrů pachatele správního deliktu, neboť by tímto docházelo k jisté konfrontaci s čl. 7 Listiny základních práv a svobod, jenž garantuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Test proporcionality v tomto případě dle mého názoru hovoří ve prospěch práva na soukromí. Nepovažuji tedy za správné návrhy typu "ukládejme za překročení maximální povolené rychlosti pokuty od 500,- Kč do 50.000,- Kč, a to v závislosti na hodnotě vozu, příjmech či jiném dalším majetku řidiče".

---

<sup>9</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

Pokud je však nezbytné zohlednit majetkové poměry pachatele, je zcela legitimní otázkou, v jaké rozsahu má být provedeno dokazování. K tomuto se NSS vyjádřil následovně: *"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."*<sup>10</sup> NSS tak naznačuje, že pro účely určení výše ukládané sankce není třeba prokázat majetkové poměry pachatele nadevší pochybnost a postačí, pokud si správní orgán utvoří obecnější představu.

### 3. EXCESIVNÍ VÝŠE POKUTY A LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ

Zásada legitimního očekávání je jednou ze základních zásad, na kterých je postavena činnost každého správního orgánu. Správní řád tuto zásadu vymezuje jako povinnost příslušného správního orgánu dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.<sup>11</sup>

Tato zásada však bývá v praxi často absolutizována, přestože například v oblasti správního trestání nastává taková míra shody všech hodnocených okolností zcela výjimečně. Rozhodně považuji za nesprávné, pokud je výše sankce odůvodňována statisticky, kdy je hlavním argumentem skutečnost, že za shodný delikt správní orgán v posledním roce uložil již pětkrát pokutu ve výši 10.000 Kč, tudíž v dalším řízení o tomtéž druhu deliktu nezbývá, než uložit opět pokutu ve shodné výši.

Zásada legitimního očekávání je při individualizaci výše ukládané sankce limitována minimálně dvěma faktory. Za prvé, správní orgán musí v každém řízení vyhodnotit takové množství kritérií, že je naprosto pochopitelné, že se jakékoli dva případy budou alespoň částečně lišit, což dává prostor pro variabilitu výší sankcí. Za druhé rozhodovací praxe nepředstavuje absolutní dogma, které nepodléhá žádnému vývoji. NSS připouští určitý posun při rozhodování, když konstatuje, že *"obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro*

---

<sup>10</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

<sup>11</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 4.

*futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká".<sup>12</sup>*

Pokud jde o problematiku excesů při ukládání sankcí za spáchání správních deliktů, pak se nejčastěji objevují případy, kdy pachatel v odvolání či následné správní žalobě argumentuje tím, že příslušný správní orgán nesprávně vyhodnotil veškerá obligatorně hodnocená hlediska, a tudíž je daná sankce nepřiměřeně vysoká. Je tak především věcí kvalitního odůvodnění rozhodnutí, aby správní orgán dostatečně popsal proces individualizace výše sankce. Na druhou stranu jak odborná literatura<sup>13</sup>, tak i relevantní judikatura uvádí, že za svévolné může být považováno pouze takové užití správního uvážení, které zcela zřejmě vybočuje ze zákonem stanovených mantinelů, anebo jsou dva velmi podobné případy rozhodnuty diametrálně odlišně. V případě drobných rozdílů je přístup správních soudů velmi opatrný, což považuji za správné.

Nicméně já bych rád upozornil na zcela opačný extrém, který je dle mého názoru více nebezpečný pro společnost, než je výjimečné uložení nepřiměřeně vysoké sankce. Tímto problémem je fenomén ukládání excesivně nízkých sankcí. V mnoha případech se lze setkat s tím, že správní orgán ukládá pokuty maximálně ve výši několika desítek tisíc korun, přestože horní hranice zákonné sazby připouští uložení pokuty v řádech milionů korun. Zatímco v prvním případě se pachatel nepřiměřeně vysoké pokutě brání všemi dostupnými právními prostředky, v druhém případě neexistuje nikdo, kdo by brojil proti excesivně nízké sankci. Osobně se setkávám s případy, kdy ze všech okolností případu jednoznačně vyplývá, že se pachatel dopustil opakovaného deliktního jednání s vysokou mírou společenské škodlivosti, a to způsobem, který odůvodňuje uložení sankce při samotné horní hranici zákonné sazby, a přesto správní orgán uloží pokutu v minimální výši. V dalších obdobných případech se již správní orgán odkazuje na svou zavedenou rozhodovací praxi a kruh se uzavírá.

Důvody výše popsaného negativního jevu vnímám ve dvou rovinách. V oblasti správního trestání neexistuje institut s podobným účelem, jaký má v trestním řízení státní zástupce. Není zde tedy nikdo, kdo by důsledně dohlížel na to, aby správní orgán neukládal nepřiměřeně nízké sankce. Dále je tento stav do značné míry zapříčiněn tím, že uložení pokuty při dolní hranici sazby dává správnímu orgánu celkem slušnou šanci, že dané rozhodnutí nebude napadeno odvoláním, popř. i správní žalobou, což přináší danému správnímu orgánu úbytek dodatečné agendy a taktéž eliminaci rizika

---

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005-57.

<sup>13</sup> SKULOVÁ, S. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003. 269 s. ISBN 80-210-3237-5.

náhrady škody, pokud by předmětné rozhodnutí neobstálo před správním soudem. Spekulovat by samozřejmě bylo možné i o jistých korupčních impulzech pro toto jednání správních orgánů, do této problematiky bych se však pouštěl jen velmi nerad.

#### 4. ZÁVĚR

V tomto příspěvku jsem se pokusil o stručnou analýzu procesu individualizace ukládání sankce za spáchání správního deliktu, především na příkladu finančních sankcí v podobě pokut.

Kromě nastínění základních požadavků, které jsou kladeny jak na samotnou právní úpravu, tak na činnost správních orgánů, jsem poukázal na určitý problém, který začíná mít charakter dlouhodobého trendu, a sice na ukládání neadekvátně nízkých sankcí. Jako nedostatek vnímám, že neexistuje žádná osoba ani jiný institut, který by zajistil elementární dohled nad tím, aby správní orgány excesivně nevybočovaly ze základních mantinelů správního uvážení, především směrem dolů.

Stávající právní řád dle mého názoru nabízí pouze dvě řešení. První lze aplikovat u správních deliktů, které jsou projednávány na návrh. Všude tam, kde existuje de facto sporné řízení, lze předpokládat, že si obě strany pohlídají, aby byla sankce adekvátní, a pokud se tak nestane, uplatní zajisté opravný prostředek. U všech ostatních případů nezbyvá, než se spolehnout na jednu ze záruk zákonnosti veřejné správy, a sice na kontrolu prováděnou občany. Zde lze uvažovat například o využití institutu stížnosti, popřípadě o podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.

Významnou roli v procesu eliminace výše popsaného negativního jevu mohou sehrát nadřízené správní orgány, resp. ústřední orgány státní správy, zejména formou metodického vedení. Všude tam, kde existuje velký prostor pro správní úvahu, vzniká určité riziko velkých rozdílů mezi rozhodovací praxí více správních orgánů. Excesy v podobě uložení nepřiměřeně vysoké sankce budou zajisté i nadále efektivně minimalizovány díky řádným i mimořádným opravným prostředkům na straně pachatele. Měli bychom se však zamyslet, zda není možné zavést určitý institut, který by mohl působit proti opačným extrémům.

Každá právní povinnost má svůj smysl pouze tehdy, jestliže je vymahatelná a její porušení trestáno. Pokud tedy správní orgány ukládají nepřiměřeně nízké sankce, oslabují tím jak represivní, tak především preventivní funkci, která má v oblasti správního trestání zcela zásadní význam. V okamžiku, kdy je výhodnější podstoupit riziko odhalení protiprávního jednání, oproti dodržení dané právní povinnosti, dochází k totální devalvaci základních funkcí státu, jenž má být garantem toho, že vždy musí být výhodnější stanovená pravidla dodržovat.



#### Literature:

- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M., Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2011, Praha : Nakladatelství Linde Praha a.s., 2011. 457 s. ISBN 978-80-7201-830-7.
- MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 248 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
- SKULOVÁ, S. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003. 269 s. ISBN 80-210-3237-5.

#### Contact – email

Jakub.Kral@mail.muni.cz