

Jakub Drápal¹⁾

Likvidační povaha pokuty ve správním trestání

Majetkové poměry jsou jedním z faktorů, které mohou ovlivnit výši uložené pokuty. Úvahy o zohlednění majetkových poměrů pachatele ale nevedly vždy jen k úvahám o proporčním a lineárním vztahu majetku pachatele a výši pokuty. Majetek pachatele může být zohledněn i jen v extrémních případech, pokud by uložená pokuta znamenala neproporční zásah do majetkové sféry pachatele. Zohlednění majetku pachatele se v takovou chvíli stává poslední záchrannou brzdou, která má zabránit zlikvidování pachatele v případech, kdy to není opodstatněné. Tento koncept likvidačních pokut zavedl Ústavní soud; úvodní část článku tedy věnuji rozboru jeho judikatury. Likvidační pokuta z ní vyvstává jako institut, který Ústavní soud nepovažuje za ideální (a nejspíše ani vhodný) z hlediska ukládání trestů, ale jako takový, který je nejméně soudně aktivistický, přičemž zabraňuje protiústavním pokutám; ne ale těm nevhodným či hloupým. Otázce přiměřenosti pokuty k majetku, jeho filozofickým odůvodněním, judikatuře českých soudů či zákonné úpravě se však v tomto článku nevěnuji; zabývám se jím v článku „Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu“, který vyjde v některém z dalších čísel Správního práva.

V praxi pak tuto judikaturu reflektovaly správní soudy, na které otázka likvidačních pokut dopadla nejsilněji. Jelikož na otázku zohledňování majetkových poměrů jednoznačně odpověděl Nejvyšší správní soud svým usnesením rozšířeného senátu, ve svém článku pokračuji jeho rozбором. Toto usnesení se věnovalo otázce, zda při ukládání trestů musí správní orgány brát v potaz majetkové poměry vždy, nebo zda tak musí učinit jen v případech, kdy by pokuta mohla mít likvidační účinek. Jelikož Nejvyšší správní soud preferoval konzervativnější řešení, rozebírám následně judikaturu správních soudů k otázce likvidačních pokut. Na jejím základě odpovídám na otázky, kdy vůbec může být pokuta likvidační, jak je třeba zjišťovat majetkové poměry pachatele a kdo má důkazní břemeno při jejich zjišťování. Na závěr se pak ptám, které pokuty byly hodnoceny jako likvidační a co opodstatňovalo takový výrok.

¹⁾ Jakub Drápal je interním doktorandem na katedře trestního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Názory vyjádřené v tomto článku jsou jeho osobní a nereprezentují tyto instituce. Kontakt na autora: jakub.drapal@gmail.com. Výstup vznikl v rámci projektu Primus/HUM/15 „Proměny práva v transnacionálních kontextech“. Autor je vděčný anonymním recenzentům za připomínky k článku.

1. Ústavní soud k likvidačním pokutám

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 se Ústavní soud vyjádřil k zákazu likvidačních pokut, tedy takových pokut, které jsou nepřiměřeně vysoké k majetkovým možnostem pachatele a k závažnosti jednání. Likvidační pokuta působí na povinného „tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici „zmařením“ samé podstaty majetku.“ Jinými slovy, pokuta je likvidační tehdy, jestliže znamená takový „zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost.“ Tyto pokuty byly v roce 2002 řešeny ve vztahu k dolní sazbě pokuty, které byly značně vysoké pro některé vrstvy obyvatelstva, což může způsobovat, že se v určitém případě či u skupiny případů pokuta – byť uložená v minimální výši – jeví jako krajně „nespravedlivá“.²⁾

O více než deset let později plénum Ústavního soudu tento názor potvrdilo a dále specifikovalo, které pokuty mohou být též likvidační (konkrétně Ústavní soud zrušil minimální pokutu 250 000 Kč za nelegální zaměstnávání cizinců). Jedná se i o takové „případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Bylo zdůrazněno i nebezpečí likvidační pokuty spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání.“³⁾

Ústavní soud tedy naznačil, že v některých případech je nutné posuzovat výši pokuty z hlediska materiálního zázemí pokutovaného. Problémem je, že jelikož v případě likvidační pokuty jde o zásah do ústavně garantovaných práv jednotlivce, nemůže se počítat s tím, že pro jakoukoli menšinu bude určité ustanovení nerovné. Likvidační nemůže být pro nikoho, ani pro toho, jehož majetkové poměry jsou nízké. I z tohoto důvodu Ústavní soud zrušil minimální dolní sazbu 200 000 Kč ve stavebnictví.⁴⁾ Tento závěr tak do určité míry omezuje možnosti zákonodárce stanovit výši dolní hranice sazby.

Existují v zásadě dvě možnosti jak toto řešit. Buď zákonodárce stanoví, že dolní sazby nebudou existovat a bude plně na praxi, aby stanovila dolní sazby za určité chování pro „skupiny s běžným výdělkem“, nebo sice stanoví dolní sazby, nicméně umožní, aby rozhodující orgán tuto dolní sazbu mohl snížit z mimořádných důvodů, které mohou být omezené právě i jen na majetkové poměry. Obě možnosti jsou reflektovány např. v trestním právu, kdy zástupcem prvního případu je Francie, ve které není stanovena dolní sazba za trestný čin (být jsou určité pokusy toto narušit zejména při posuzování recidivistů) a je plně na praxi, kterým směrem se vyvine.

²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.).

³⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (219/2014 Sb.).

⁴⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.).

Druhým případem je Česká republika, kde je možné využít institutu mimořádného snížení trestu odnětí svobody (§ 58 trestního zákoníku, podobně § 44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dále i „přestupkový zákon“). Druhá možnost je podle mého názoru vhodnější, jelikož lépe reflektuje právní jistotu a právní povědomí pro výraznou většinu pachatelů. Je také jednodušší pro praxi, která nemusí dovozovat minimální sazby pro pachatele s alespoň určitým majetkem. Při zvolení druhého přístupu je však nutné dohlédnout na to, aby pachatelům s minimálními majetky byly pokuty skutečně mimořádně snižovány. Taková mimořádná snížení minimální výše pokuty by však měla být vždy podmíněna zvláštním odůvodněním odkazujícím na majetkové poměry pachatele.

Některá rozhodnutí Ústavního soudu dále naznačují, že může být potřeba odlišně rozhodovat o podnikatelích a o nepodnikajících fyzických osobách. V nálezu Pl. ÚS 14/09 byla posuzována otázka, zda má likvidační povahu pokuta v minimální výši 25 000 Kč za přestupek řízení pod vlivem návykové látky. Návrh byl předložen Ústavnímu soudu soudcem Krajského soudu v Ostravě a Ústavní soud tak musel otázku přezkoumávat bez ohledu na konkrétní aspekty projednávaného případu. Přiklonil se k řešení, že „s přihlédnutím k současným cenovým a výtěžkovým poměrům nelze stanovenou částku 25 000 Kč pokládat obecně za „likvidační“.“ Dále poukázal na řádově jiné pokuty označené v minulých případech za likvidační (např. 250 000 či 200 000 Kč). Přesto mi přesvědčivější přijdou disentní stanoviska Elišky Wagnerové a Ivany Janů. Druhá zmíněná ukazuje na to, že

„při zvažování tzv. „likvidačního charakteru“ nelze vztahovat stejná měřítká na fyzické osoby, podnikatele či osoby právnické. Excesivní zasažení majetkové podstaty právnické osoby vedoucí k jejímu zániku, resp. ukončení podnikání fyzickou osobou, nelze plně srovnávat se zásahem do samotného základu živobytí fyzické osoby, u níž nepochybně použití výrazu „likvidační charakter“ ve výše uvedeném smyslu není přiléhavé. Nelze však neuvést, že při zcela legální a společensky akceptované minimální mzdě 8 000 Kč (hrubého) tvoří pokuta 25 000 Kč více než trojnásobek měsíčního příjmu delikventa. Takto koncipovanou sankci ve spojení s kumulativním trestem zákazu činnosti na nejméně jeden rok – při nemožnosti jinak zohlednit eventuální bagatelní společenskou nebezpečnost přestupku – považuji za nespravedlivou a nepřiměřenou nejen majetkovým poměrům delikventa (zásah do vlastnického práva), nýbrž i za překračující únosnou mez z hlediska navazujícího uplatnění v konkurenci na trhu práce, obecně minimálních podmínek pro osobnostní rozvoj.“

Podobným směrem se vydala i Eliška Wagnerová, když většinu oponovala s tím, že při svém rozhodnutí zohlednila pouze standardní situace. Nicméně pro osoby sociálně slabé, např. pro ty s měsíčním příjmem z podpory v nezaměstnanosti ve výši 5 500 Kč je tato minimální pokuta ve spojení s minimálně ročním zákazem řízení „jen cynickým útokem na lidskou

důstojnost takové osoby, která je pilířem, o nějž se opírá reálné požívání všech ostatních základních práv.“

Ivana Janů a Eliška Wagnerová tak nepovažují za referenční skupinu pouze velmi specifické situace, které nemohou být předmětem posuzování při abstraktním hodnocení ústavnosti⁵⁾. Naopak obě disentující soudkyně poukázaly na skutečnost, že významná část populace (a nikoli jen velmi marginální skupina) nebyla vzata v potaz při posuzování možného likvidačního účinku takové pokuty. Jsem přesvědčen, že názor disentujících soudkyň je správný. Stanovuje-li zákonodárce minimální mzdu (v době rozhodování 8 000 Kč), má počítat při definování spodní hranice sazby minimálně s osobami, které ji pobírají. Pokud se většina pléna s tímto nevypořádala, pak je nález nekompletní. Plénum zvažovalo možné „likvidační“ následky pouze ve standardních případech,⁶⁾ přičemž není zřejmé, zda se za standardní případ považovala i např. osoba s minimálním výdělkem. Pokud ano, pak není zřejmé, z čeho plénum vycházelo, když se domnívalo, že uložení takových sankcí „není obecně způsobilé ... ohrožit existenci či důstojnost člověka.“⁷⁾ Pro nemajetné, či nezaměstnané, kteří tvoří nikoli extrémní, ale jednu z velkých skupin obyvatelstva, tento trest jistě ohrožuje dodnes jejich existenci i důstojnost.

Samozřejmě je otázkou, jak daleko se má při obecném zkoumání ustanovení ústavnosti jít. Pravidlem je, že se mají zkoumat běžné případy, nikoli ty extrémní. Je tak nutné minimálně počítat s osobami s minimální měsíční mzdou. Bylo by možné brát v úvahu i situace těch více na okraji, osob, které pobírají existenční či životní minimum. V takovém případě bychom došli do situace, kdy bychom označili za likvidační mnohé minimální výše pokut. Nejvhodnějším řešením by tak bylo zakotvit minimální výši pokuty v poměru ke všem častým různě výdělečným skupinám v republice – tedy nejen k průměrnému výdělku, ale i k jeho minimální výši reprezentovanou nejvýše minimální mzdou. Dále pak stanovit, že v případech hodných zvláštního zřetele lze tuto minimální hranici snížit. Pokud by toto mimořádné snížení nebylo umožněno, pak by v konkrétních extrémních případech bylo nutné konstatovat likvidační povahu jednotlivých pokut.

Konkrétní projednávaný případ byl příkladem špatného zákonného ustanovení, které je platné i dnes. Za řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění (či dalších jednání) se uloží pokuta ve výši 25 000 – 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho do dvou let.⁸⁾ Do tohoto rozpětí se mají vměstnat nejen skutkově různé situace, kdy míra

⁵⁾ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 88.

⁶⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), bod 44.

⁷⁾ Ibid. Zde se nabízí otázka, nakolik se plénum velmi dobře vzdělaných a placených právníků, dokáže vžít do situace osob s minimálním platem a do prožívání jejich důstojnosti a řešení existenčních otázek.

⁸⁾ Ustanovení § 125c odst. 1 písm. e) bod 1, odst. 4 písm. a) a odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

alkoholu v krvi je 0,1 – 0,8 (resp. 1) promile a další okolnosti týkající se závažnosti jednání, ale i osobní poměry pachatele včetně jeho majetkové situace. Již pouze pro skutkově odlišné případy je toto rozpětí příliš malé, natož pak pro zvažování zavinění či majetkových poměrů pachatele. Vhodné by tak bylo, pokud by byla jak snížena dolní hranice a případně zvýšena horní hranice sazby, tak aby bylo možné jasněji stanovit pravidla, jak mají být ukládány pokuty. Na potřebu většího rozpětí sazby ukazuje i skutečnost, že zmiňované tresty se ukládají za úmyslné i za nedbalostní jednání.⁹⁾

Ústavní soud v jiném řešeném případě zmínil, že závěry vztahující se k minimální hranici pokuty lze vztáhnout i na případy, ve kterých není majetkový zásah stanoven diferencovaně. Jednalo se o kauci ve výši 20 000 000 Kč, kterou museli složit distributoři pohonných hmot. Ústavní soud se vyjádřil, že podobně jako likvidační pokuty nesmějí mít tzv. rdousící efekt, tak jí nemůže mít ani tato kauce.¹⁰⁾ Ústavní soud tak naznačil, že správně nastavené ustanovení definující pokutu by mělo umožňovat dostatečný rozsah možných pokut. Jako protiústavní nicméně Ústavní soud označil jen takové případy, které jsou extrémní – jako právě dvacetimilionovou kauci. Naopak kauci 20 000 Kč ve volbách do Poslanecké sněmovny Ústavní soud neshledal jako nepřiměřeně vysokou.¹¹⁾ Extrémní případy tak v judikatuře Ústavního soudu reprezentují primárně pokuty podnikatelům; sazby pokut nepodnikatelům jsou nižší, a proto nejsou tak zřejmé a není jednoduché shledat jejich likvidační povahu.

Podobně jako na kauci lze pak argumentaci k likvidační povaze pokuty vztáhnout i na trest propadnutí věcí, respektive na jakýkoli jiný trest zasahující do vlastnictví osoby, jak judikoval Ústavní soud: „Povinnost zvažovat při aplikaci dopady sankce ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu vyplývá přímo z ústavního pořádku, protože jakékoliv uložení majetkové sankce je vždy zásahem do jeho vlastnického práva podle článku 11 Listiny“.¹²⁾ Zajímavé nicméně je, že v tomto konkrétním případě, kdy pachateli byl uložen vedle pokuty 100 000 Kč i trest propadnutí velkého množství cigaret, tabáku a lihovin, se Ústavní soud vyslovil, že uložení sankce propadnutí věci by sice mohlo být protiústavní v projednávaném případě, ale dané ustanovení neoznačil za protiústavní v rámci abstraktní kontroly ústavnosti.

2. Nejvyšší správní soud a pokuty likvidační povahy

V mnohých případech nejsou zákonem či praxí správních orgánů upravena kritéria, ze kterých se má vycházet při stanovování výše pokuty. Jindy jsou tato kritéria taxativně uvedena, ale majetkové poměry mezi nimi nenajdeme. Má se

⁹⁾ Srov. § 3 zákona o přestupcích.

¹⁰⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.)

¹¹⁾ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/02 ze dne 24. 9. 2002 (U 31/27 SbNU 341)

¹²⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.), bod 67.

i v takových případech přihlédnout k majetkovým poměrům pachatele? Tuto otázku opakovaně řešil Nejvyšší správní soud, přičemž usnesením svého rozšířeného senátu rozhodl, že k majetkovým poměrům pachatele musí správní orgány přihlédnout tehdy, aby zhodnotil, zda plánovaná výše pokuty nemá likvidační charakter; toto se týkalo pokut uložených podle zákonných ustanovení, která nejmenovala majetkové poměry jako jedno z kritérií stanovení trestu. Níže proto nejdříve rozebírám závěry usnesení rozšířeného senátu a jeho doporučení.

Nejvyšší správní soud i krajské soudy se následně věnovaly mnoha kauzám, ve kterých musely v konkrétních případech rozhodnout, zda může pokuta v určité výši vůbec mít likvidační povahu a kdy tak rozhodující orgán vůbec musí uvažovat o tom, zda dokazovat majetkové poměry pachatele. Ve chvíli, kdy správní orgán dojde k závěru, že se musí zabývat majetkem pachatele, je otázkou, kdo a jakým způsobem musí dokazovat majetkové poměry pachatele. Nakonec pak správní soudy posuzovaly i to, zda se při správně zjištěném stavu jednalo ve vybraných případech o likvidační pokutu. Jak se toho správní soudy zhostily, je rozpracováno níže na základě analýzy judikatury správních soudů navazující na usnesení rozšířeného senátu.¹³⁾

2.1. Usnesení rozšířeného senátu

Rozšířený senát rozhodoval o otázce zohlednění majetkových poměrů pachatele při ukládání pokuty proto, že jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu řešily tuto otázku odlišně.¹⁴⁾ Měl rozhodnout otázku „zda správní orgán musí přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům sankcionované osoby, a to bez ohledu na to, zda jsou kritéria pro stanovení výše pokuty taxativně stanovena zákonem, a osobní a majetkové poměry mezi nimi uvedeny nejsou.“¹⁵⁾

Jedním ze základních argumentů předkládajícího senátu bylo, že trestání v rámci správního i trestního práva má za cíl, obdobně jako trestání kdekoli, individualizaci trestu pachateli. Rozšířený senát zvolil řešení takové, že „ústavně konformní postup ... nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv“ zákazu likvidačních pokut.¹⁶⁾

¹³⁾ Analyzovaná jsou rozhodnutí vybraná jako ta, která byla vyhledaná pomocí záložky „Vyhledávání soudních rozhodnutí“ na www.nssoud.cz, přičemž byla vybraná prejudikatura k 1 As 9/2008-133. K nim byly dohledány ty rozsudky, které byly vydané ve spojení s těmito rozhodnutími (např. jim předcházely či je následovaly). Analyzována byla rozhodnutí rozhodnutá do 1. 1. 2018.

¹⁴⁾ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále i „NSS“) ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 6 A 186/2002 a ze dne 20. 12. 2006 sp. zn. 2 As 33/2006.

¹⁵⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu o postoupení rozšířenému senátu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 1 As 9/2008 – 102.

¹⁶⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 (dále i „usnesení rozšířeného senátu“), bod 26.

Toto řešení není podle mého názoru vhodné¹⁷⁾; samotné téma vztahu majetkových poměrů a pokuty však není tématem tohoto článku.

Správní orgány tak musí zkoumat majetkové poměry tam, kde není zřejmé, že by nemohlo dojít k existenčnímu ohrožení pachatele nebo jeho podnikání.¹⁸⁾ Zákaz likvidačních pokut platí lehce odlišně pro právnické osoby, u kterých mohou být přípustné výjimky (pokuta tedy může být v určitých případech likvidační).¹⁹⁾

Ve chvíli, kdy se v určitých případech musí zkoumat majetkové poměry, je nutné určit, jak tyto poměry zjišťovat. Správní orgány ovšem „snad s výjimkou údajů o nemovitém majetku [či dále zmíněného obchodního rejstříku], které jsou dostupné z katastru nemovitostí, nemohou příslušné orgány poskytnout žádné údaje, které by vypovídaly o majetkových poměrech pachatele jiného správního deliktu bez jeho souhlasu.“²⁰⁾ Nejjednodušším řešením je v takovém případě přenést důkazní břemeno v souladu se zásadou *vigilantibus iura* na pachatele; tedy nechce-li osoba, aby byla zlikvidována, tak by měla doložit své majetkové poměry. Měla by tak však učinit věrohodným způsobem, „např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti.“²¹⁾ Neučiní-li tak účastník, zjistí z rejstříků a z výpovědí svědků „základní představa o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu.“²²⁾

2.2. Kdy a jak je třeba zjišťovat likvidační povahu pokuty?

Prvotní otázkou pro jakýkoli správní orgán je, zda a do případně do jaké hloubky má zkoumat případnou likvidační povahu pokuty. Z judikatury správních soudů lze vyčíst tři různé přístupy v závislosti na výši pokuty. První se vztahuje k situaci, kdy není nutné vůbec zkoumat majetkové poměry pachatele; v rámci druhého je pak dostačující je zkoumat velmi obecně, nenamítá-li pachatel likvidační povahu pokuty či nevyplývá-li z řízení. V případě vysokých pokut je pak třeba zkoumat detailněji majetkové poměry pachatele takřka vždy.

¹⁷⁾ Tedy pouze ve zkratce: Ústavní soud mimo jiné judikoval, že pokuta by měla být přiměřená majetkovým poměrům pachatele (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.)); Nejvyšší správní soud tak mohl zvolit ústavně-konformní výklad, a připustit přizpůsobování pokuty majetkovým poměrům, jelikož princip individualizace je minimálně v některých případech implicitním kritériem správního trestání podobně jako zohlednění závažnosti jednání. Takovýto ústavně-konformní výklad by tak byl podobným zásahem jako použití ústavněprávního korektivu.

¹⁸⁾ Usnesení rozšířeného senátu, bod 31.

¹⁹⁾ Blíže viz bod 33, usnesení rozšířeného senátu.

²⁰⁾ Usnesení rozšířeného senátu, bod 35.

²¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu, bod 38.

²²⁾ Usnesení rozšířeného senátu, bod 38.

V prvním případě není vůbec nutné se zabývat případnou likvidační povahou pokuty, protože pokuta je příliš malá na to, aby kdy měla likvidační efekt – a to na kohokoli. Jedná se tak o skutečně malé pokuty. Až směšně tak působí kauza, kdy Městský soud v Praze musel rozhodnout, že pokuta ve výši 1 000 Kč skutečně nebyla likvidační, zejména když v konkrétním případě v oblasti lesnictví šlo uložit pokutu až ve výši 5 000 000 Kč.²³⁾ Jedná-li se o takto nízkou pokutu, tak ani nelze uvažovat o její jakékoli likvidační povaze.

Není úplně jednoduché stanovit, kde je hranice, za kterou je možné začít uvažovat, že by v extrémních případech pokuta mohla mít likvidační povahu. V případě nepodnikajících fyzických osob bude jinde než v případě podnikatelů či větších společností, což i naznačili ústavní soudkyně ve svém disentu (viz výše). Co se týče fyzických osob, Krajský soud v Ostravě snížil pokutu na 9 000 Kč u pachatele, který měl nízký příjem a vyživoval dítě.²⁴⁾ Podobná hranice se mi zdá přijatelná do dnešní ekonomické situace. Bude-li v roce 2018 pokuta nižší než 15 000 Kč, tak je takřka nemožné, aby měla likvidační dopady na život pachatele. Bude-li se pohybovat pod touto hranicí, správní orgán nemůže porušit zákon, pokud sám nebude zjišťovat majetkové poměry pachatele či na ně odkazovat vyjma výjimečných a zřejmých situací. Krajský soud v Brně měl odlišný názor než ten ostravský: Vyjádřil se „pořádková pokuta ukládaná fyzickým osobám do výše 50 000 Kč likvidační charakter sama o sobě nemá“.²⁵⁾ Takto zobecněný názor mi nepřijde vhodný; pro fyzickou osobu totiž může mít pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč jednoznačný likvidační charakter. Názor brněnského krajského soudu se nicméně vztahoval k pořádkové pokutě a nejspíše (byť ne explicitně) i ke konkrétní kauze.

U podnikatelů bude tato hranice o něco výše. V případě pražského taxikáře Nejvyšší správní soud usoudil, že pokuta ve výši 70 000 Kč nemůže znemožnit podnikání pachatele či ho jinak zásadním způsobem ovlivnit.²⁶⁾ Ve spotřebitelské oblasti či při potrestání Českou obchodní inspekcí plně dostačují velmi základní poznatky o pachateli, aby nebylo na místě zvažovat možné likvidační dopady pokut ve výši 10 000 Kč a 30 000 Kč.²⁷⁾ Domnívám se, že tak lze říct, že obecně u podnikatelů není třeba zkoumat majetkové poměry při uložení pokuty do výše 50 000 Kč, pokud pachatel nenamítá likvidační efekt takové pokuty.

Druhá situace nastává, když výše pokuty může být likvidační (pro fyzickou osobu tedy nad cca 15 000 Kč, pro právnickou nad cca 50 000 Kč), ale obecně

²³⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 123/2012 – 71 ze dne 30. 12. 2015.

²⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, č. j. 30 A 65/2013-224 ze dne 28. 6. 2016.

²⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 43/2011-97 ze dne 18. 6. 2013.

²⁶⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 As 64/2013-66 ze dne 19. 12. 2013. V tomto případě soud dodal, že navíc bylo umožněno pokutu hradit ve splátkách, což omezuje likvidační potenciál pokuty.

²⁷⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 40/2013 – 42 ze dne 13. 7. 2016; rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 9 A 23/2012 – 36 ze dne 30. 6. 2015.

likvidační nebývá, čemuž odpovídají i obecná zjištění v rámci konkrétního řízení. Správní orgán by se měl jen velmi jednoduše vypořádat s majetkovou situací pachatele, pokud ten nenamítá likvidační povahu pokuty.

Horní hranici pro obecné uvážení bez konkrétních důvodů Nejvyšší správní soud stanovil pro podnikatelskou sféru v blízkosti částky 100 000 Kč. Taková částka totiž s sebou nese potenciální likvidační potenciál.²⁸⁾ Obdobně rozhodl v případě taxikáře, kdy zmínil, že je nutné zkoumat majetkové poměry v případě uložení pokuty ve výši 100 000 Kč.²⁹⁾ V oblasti ochrany životního prostředí Městský soud v Praze rozhodl, že při uložení pokuty 100 000 Kč bylo nutné zkoumat majetkové poměry pachatele.³⁰⁾ V případě zaměstnávání v sociální sféře pak byla shledána pokuta 220 000 Kč za možně likvidační, a proto byla zrušena, když neproběhla žádná úvaha o možném likvidačním účinku.³¹⁾ U fyzických osob u nižších pokut stačilo pouhé odkázání na pozici v zaměstnání. Manažerovi tak lze bez dalšího uložit pokutu ve výši 10 000 Kč³²⁾, či vysoce postavenému manažerovi ve vinařství lze bez bližšího odůvodnění uložit pořádkovou pokutu 50 000 Kč, přičemž nebude likvidační.³³⁾

Tato hranice ale může stoupat i klesat v závislosti na oboru podnikání i konkrétních okolnostech případu. V případě pokuty v oblasti vinařství ve výši 170 000 Kč Nejvyšší správní soud judikoval, že pokuta není likvidační, pokud tomu nic nenasvědčuje a stěžovatel nic takového sám netvrdil.³⁴⁾ Oproti tomu Krajský soud v Ostravě rozhodl, že v oblasti lesnictví musí být pokuta ve výši 26 000 Kč alespoň určitým způsobem odůvodněná z hlediska majetkových poměrů pachatele.³⁵⁾ Tento samý soud nicméně v jiném případě rozhodl, že pokud v řízení nic nenasvědčovalo likvidační povaze pokuty, bylo možné uložit pokutu 240 000 Kč.³⁶⁾ Podobně i Krajský soud v Praze rozhodl, že v případě relativně nízké pokuty 30 000 Kč pro instruktorku autoškoly bylo nutné zjišťovat majetkové poměry pachatele.³⁷⁾ Jedná se tak o nejasnou hranici, za kterou je nutné své rozhodnutí odůvodňovat. Byť záleží na odvětví, tak pokud se nejedná o drobné podnikatele či o zjevně výjimečné případy, tak je na místě obecně zkoumat majetkové poměry až pokud pokuta převyšuje 50 000 Kč.

To nicméně platí jen, pokud pachatel nenamítá likvidační povahu pokuty, přičemž právě tato námitka je shledávána v judikatuře za důležitou. V rozebírané druhé skupině případů by se měl správní orgán velmi obecně

²⁸⁾ Rozsudek NSS č. j. 7 As 149/2014-36 ze dne 12. 2. 2015.

²⁹⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 As 25/2010-66 ze dne 25. 11. 2010.

³⁰⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 10 Ca 234/2009 – 35 ze dne 14. 12. 2011.

³¹⁾ Rozsudek KS v Brně č. j. 36 Ad 18/2015-52 ze dne 6. 10. 2016.

³²⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 180/2012 – 122 ze dne 16. 3. 2016.

³³⁾ Rozsudek NSS č. j. 1 As 75/2013 – 69 ze dne 27. 11. 2013.

³⁴⁾ Usnesení NSS č. j. 1 As 89/2011-69 ze dne 22. 9. 2011.

³⁵⁾ Rozsudek KS v Ostravě, č. j. 22 A 142/2012 – 26 ze dne 26. 6. 2014.

³⁶⁾ Rozsudek KS v Ostravě, č. j. 78 Ad 86/2013 – 31 ze dne 14. 5. 2015.

³⁷⁾ Rozsudek KS v Praze č. j. 47 A 4/2015 – 52 ze dne 7. 12. 2016.

vyjádřit k majetkovým poměrům pachatele, a konkrétně je rozebírat z hlediska možného likvidačního dopadu zejména tehdy, když to pachatel namítá. Pokuty ve výši 240 000 Kč v potravinářství, 300 000 Kč v rostlinolékařství, 1 750 000 Kč v oblasti těžebních zásahů v lese či 1 800 000 Kč v oblasti regulace reklamy v televizním vysílání tak nebyly shledány jako likvidační, pokud tuto její povahu pachatelé nenamítali.³⁸⁾ Jakmile ale pachatel namítá likvidační efekt středně vysoké pokuty a zejména uvádí-li konkrétní důkazy pro toto své tvrzení, správní orgán jej musí detailně zkoumat. Nejvyšší správní soud tak rozhodl např. v případech, kdy taxikáři byla udělena pokuta 100 000 Kč či 250 000 Kč.³⁹⁾ Oproti tomu v situaci, kdy byla taxikáři uložena pokuta 50 000 a v dalším případě 100 000 Kč, tak soud došel k závěru, že pokud své tvrzení pachatel nepodložil konkrétními tvrzeními, tak likvidační povaha sankce nemusela být zjišťována.⁴⁰⁾

Podrobněji je pak třeba zkoumat majetkové poměry pachatele tehdy, když z řízení vyplývá, že pokuta by mohla mít likvidační účinky.⁴¹⁾ V takovém případě musí zkoumat konkrétní majetkové poměry pachatele a nespokojit se s obecným odkázáním na postavení pachatele.

V případě vysokých pokut je nutné zjišťovat majetkové poměry pachatele vždy a není možné odkázat velmi jednoduše např. na zaměstnání pachatele. Za příklad lze uvést taxikáře, kterému byla dána pokuta ve výši 400 000 Kč⁴²⁾ či v případě uložení pokuty v oblasti odpadů ve výši 950 000 Kč, u které bylo pouze odkázáno na splátkový kalendář.⁴³⁾ Některé výše naznačené případy nicméně dosahovaly i milionových výší, ale přesto majetkové poměry byly zkoumány pouze obecně; nelze tak říct, že přístup by byl jednoduše rozlišitelný jen na základě výše pokuty. Míra detailnosti zkoumání poměrů pachatele bude silně záviset na oboru i na osobě pachatele.

Judikatura správních soudů tak respektuje zdravý rozum. Nejnižší pokuty nemohou nikoho likvidačně ohrozit, středně vysoké pokuty sice mohou ohrozit určité osoby, ale pokud to z řízení nevyplývá, pachatelé to nenamítají a neodpovídá to běžné zkušenosti života z hlediska obecných výdělečných možností, není nutné majetkové poměry detailněji zkoumat. U velmi vysokých pokut bude velmi záležet na osobě pachatele a není možné dopředu říct, zda na něj bude mít pokuta likvidační dopad či ne. V takovém případě

³⁸⁾ Rozsudek NSS č. j. 3 As 138/2015 – 36 ze dne 18. 5. 2016; rozsudek NSS č. j. 3 As 149/2015 – 49 ze dne 28. 12. 2016; rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 130/2012 – 117 ze dne 21. 9. 2016; rozsudek MS v Praze č. j. 9 A 26/2013 – 73 ze dne 23. 9. 2016.

³⁹⁾ Rozsudek NSS č. j. 5 Afs 17/2010 – 78 ze dne 15. 12. 2010; rozsudek NSS č. j. 1 As 9/2008 – 156 ze dne 17. 6. 2010; obdobně pak i rozsudek MS v Praze č. j. 9 A 47/2013 – 39 ze dne 11. 10. 2013.

⁴⁰⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 11 Af 25/2015 – 45 ze dne 12. 4. 2017; rozsudek MS v Praze č. j. 11 Af 47/2015 – 55 ze dne 30. 8. 2017.

⁴¹⁾ Rozsudek KS v Brně č. j. 62 A 65/2012 – 97 ze dne 30. 1. 2014.

⁴²⁾ Rozsudek NSS č. j. 2 Afs 32/2011-74 ze dne 12. 5. 2011; obdobně rozsudek NSS č. j. 8 Afs 17/2011 – 85 z 29. 8. 2011.

⁴³⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 9 A 33/2013 – 124 ze dne 1. 12. 2015.

je třeba vždy zkoumat konkrétní majetkové poměry pachatele. Současně soudy nerozporovaly, že v zvláště závažných případech nebo při opakování protizákonného jednání může mít pokuta legitimně likvidační účinek.⁴⁴⁾

2.3. Důkazní břemeno

Pokud musí správní orgán zhodnotit majetkové poměry pachatele, je třeba se ptát, kdo a do jaké míry je musí dokazovat. Povinnost spočívá zároveň na obou. Podle § 50 odst. 3 správního řádu musí správní orgán zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Zároveň jsou ale účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení podle § 52 správního řádu. Důkazní břemeno je tak sdílené.⁴⁵⁾

Namítá-li pachatel likvidační dopad pokuty, musí doložit konkrétní důkazy o svém tvrzení.⁴⁶⁾ Pokud je nedoloží, může soud rozhodnout na základě skrovných veřejných údajů, a to i v případě vyšších pokut, např. pokuty 385 000 či 430 000 Kč za nelegální práci.⁴⁷⁾ Nejvyšší správní soud to jasně vyjádřil: „Stěžovatel součinnost poskytnout nemusel, musí ovšem za tento svůj postup nést následek v podobě toho, že jeho majetkové poměry budou správními orgány odhadnuty.“⁴⁸⁾ O povinnosti doložit konkrétní důkazy ale musí být pachatel poučen, což vyplývá z požadavku dobré správy.⁴⁹⁾ Nekonzistentní a nevhodné mi tedy přijde rozhodnutí Krajského soudu v Praze, který zrušil jako likvidační pokutu 40 000 Kč za přestupek na úseku stavebnictví, protože žalobkyně navrhla jako důkaz o likvidačním efektu sankce účetní závěrku, podle které je výše pokuty rovna jejímu zisku; tuto uzávěrku ale nepředložila.⁵⁰⁾

Lze si tak představit situaci, kdy pachatel obecně namítá likvidační efekt pokuty. V takovém případě musí správní orgán pachatele poučit, aby doložil konkrétní důkazy o svých majetkových poměrech. Pokud je nedodá, nezbavuje to správní orgán povinnosti zabývat se majetkovými poměry pachatele; pouze

⁴⁴⁾ Rozsudek KS v Českých Budějovicích č. j. 50 A 37/2016 – 43 ze dne 1. 3. 2017 potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 97/2017 – 35 ze dne 31. 7. 2017; rozsudek KS v Praze č. j. 46 A 53/2015 – 49 ze dne 24. 1. 2017.

⁴⁵⁾ Rozsudek NSS č. j. 9 As 144/2013 – 22 ze dne 22. 5. 2014, bod 22.

⁴⁶⁾ Rozsudek NSS č. j. 3 As 82/2011 – 100 ze dne 26. 9. 2012; rozsudek NSS č. j. 9 As 198/2016 – 39 ze dne 29. 8. 2017; rozsudek NSS č. j. 5 As 218/2015 – 44 ze dne 30. 8. 2016.

⁴⁷⁾ Rozsudek KS v Ostravě č. j. 78 Ad 73/2012 – 54 ze dne 19. 12. 2013; rozsudek KS v Plzni č. j. 30 A 123/2015 – 46 ze dne 24. 5. 2017; obdobně rozsudek MS v Praze č. j. 10 A 373/2011 – 45 ze dne 7. 5. 2013, rozsudek KS v Brně č. j. 36 Ad 39/2014-73 ze dne 13. 6. 2016 či rozsudek KS v Brně č. j. 36 Ad 67/2014-40 ze dne 7. 11. 2016.

⁴⁸⁾ Jednalo se o pokutu 7 300 000 Kč pro společnost Vodňanské kuře na úseku zaměstnanosti. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 272/2016 – 53 ze dne 15. 2. 2017.

⁴⁹⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 Ads 76/2010 – 74 ze dne 28. 12. 2010.

⁵⁰⁾ Rozsudek KS v Praze č. j. 48 A 39/2015 – 61 ze dne 27. 2. 2017.

se jimi může zabývat výrazně obecněji.⁵¹⁾ Pokud ale pachatel konkrétní údaje poskytne, správní orgán se s nimi musí vypořádat; musí se pak s nimi vypořádat konkrétně a nikoli pouze obecně.⁵²⁾

Za touto rozhodovací praxí lze vidět dva obecné principy fungování veřejné správy: snahu o materiálně správné rozhodnutí a o efektivitu řízení. Pachateli je nutné nabídnout spolupráci, a pokud nabídky využije, je nutné na jeho tvrzení reagovat. Pokud této nabídky nevyužije, musí počítat s případnou určitou nespravedlností – ta ale nemůže být bez omezení, a proto správní orgány musí obecně zkoumat majetkové poměry i když pachatel namítá likvidační povahu pokuty pouze obecně.

2.4. Zjišťování majetkových poměrů

Otázku, jak zjišťovat majetkové poměry pachatele, lze rozdělit na dvě části. První se vztahuje k obecným cílům majetkových poměrů, druhá se pak vztahuje ke konkrétním způsobům, jak byly v případech řešených soudy dokazované majetkové poměry.

Je možné vysledovat několik obecných pravidel při zjišťování majetkových poměrů a likvidačního efektu pokuty:

- 1) Majetkové poměry je třeba vnímat jako celek. Například u obchodní společnosti nelze vycházet pouze a jen ze samotného zisku, ale např. i z obrátu a obchodní aktivity společnosti, která blíže ukazuje na ekonomickou sílu subjektu. Toto tvrzení se vztahovalo k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o pokutě ve výši 750.000 Kč, která velmi výrazně přesahovala zisk společnosti.⁵³⁾ Je tak možné uložit pokutu i v takové výši, která je vyšší než současné volné finanční prostředky pachatele.⁵⁴⁾ Jiným příkladem je, že není možné hodnotit majetkové poměry jen na základě jednoho bankovního účtu, pokud má pachatel i další bankovní účty.⁵⁵⁾
- 2) Majetkové poměry pachatele by měly být konkrétně pojmenované a jejich vliv na otázku likvidační povahy pokuty by měl být jasně odůvodněn.⁵⁶⁾ Je tak třeba jasně vyjádřit kauzální nexus mezi konkrétními majetkovými poměry a hodnocením možného likvidačního dopadu.⁵⁷⁾

⁵¹⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 316/2011 – 127 ze dne 29. 4. 2016 či rozsudek MS v Praze č. j. 7 A 291/2011 – 231 ze dne 18. 6. 2014.

⁵²⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 9 Ca 398/2009 – 86 ze dne 20. 12. 2012; č. j. 9 Ca 397/2009 – 93 ze dne 20. 12. 2012; č. j. 8 Af 23/2011 – 109 ze dne 31. 8. 2011; rozsudek KS v Ostravě č. j. 65 Ad 13/2014 – 50 ze dne 2. 3. 2016.

⁵³⁾ Rozsudek NSS č. j. 10 Ads 140/2014 – 58 ze dne 14. 8. 2014, bod 28; obdobně rozsudek KS v Brně č. j. 29 Af 86/2013 – 70 ze dne 30. 11. 2015.

⁵⁴⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 Ads 129/2011 – 119 ze dne 4. 7. 2012.

⁵⁵⁾ Rozsudek NSS č. j. 4 As 53/2015 – 26 ze dne 18. 6. 2015.

⁵⁶⁾ Rozsudek KS v Ostravě č. j. 22 A 192/2011 – 34 ze dne 30. 5. 2013; rozsudek KS v Plzni č. j. 30 A 71/2012 – 63 ze dne 30. 7. 2014.

⁵⁷⁾ Rozsudek KS v Plzni č. j. 30 A 1/2013 – 90 ze dne 5. 8. 2014; rozsudek MS v Praze č. j. 30 A 114/2012 – 61 ze dne 28. 3. 2013.

- 3) Informace o majetkových poměrech by měly být relativně aktuální – tedy nesmějí být např. dva či tři roky staré.⁵⁸⁾
- 4) Předluženost pachatele neznamena, že mu nemůže být uložena pokuta – v opačném případě by to znamenalo pro pachatele automatickou imunitu vůči sankcím v oblasti veřejného práva.⁵⁹⁾
- 5) Likvidační pokuty lze ukládat, pokud se předchozí mírnější pokuty ukázaly jako neefektivní a je opakovaně spácháno závažné porušení právních předpisů a nelze uložit zákaz činnosti či obdobný trest.⁶⁰⁾
- 6) Nelze přistupovat stejně nejen k fyzickým a právnickým osobám, popř. k podnikajícím a nepodnikajícím osobám, ale i k různým právnickým osobám: Likvidační efekt v případě neziskových organizací neusilujících o zisk je třeba hodnotit jinak než u obchodních společností⁶¹⁾
- 7) Pokud se správní orgán domnívá, že minimální výše sankce by byla likvidační, nemůže jednoduše upustit od uložení sankce, ale naopak musí uložit sankci v minimální výši⁶²⁾ – případný rozpor minimální rozpor dolní hranice se zákazem likvidačních pokut musí řešit Ústavní soud.

Ve zkoumaných případech byly použity následující informace vypovídající o majetkových poměrech pachatelů:

- mzda v případě menších pokut⁶³⁾
- postavení v rámci firmy (manažer)⁶⁴⁾
- výživa dětí⁶⁵⁾
- volné finanční prostředky na účtech či jiná aktiva⁶⁶⁾
- náklady na rozestavěný dům či opravy na domech ve společném vlastnictví jednotek, kdy s tímto odůvodněním byly jednoduše odraženy námitky likvidační pokutou v případě pokut 200 000 Kč⁶⁷⁾
- shledání vysokých nákladů na provoz opodstatňující možnost uložení vysoké pokuty⁶⁸⁾

⁵⁸⁾ Rozsudek KS v Ústí nad Labem č. j. 59 A 18/2014 – 39 ze dne 27. 5. 2015; rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 72/2014 – 48 ze dne 27. 9. 2017.

⁵⁹⁾ Rozsudek NSS č. j. 8 Afs 25/2012 – 351 ze dne 29. 1. 2015.

⁶⁰⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 191/2010 – 40 ze dne 26. 11. 2014.

⁶¹⁾ Rozsudek NSS č. j. 10 Ads 140/2014 – 58 ze dne 14. 8. 2014; rozsudek NSS č. j. 4 Ads 133/2011 – 183 ze dne 23. 3. 2012.

⁶²⁾ Rozsudek NSS č. j. 7 Ads 224/2014 – 41 ze dne 27. 11. 2014.

⁶³⁾ Rozsudek NSS č. j. 4 As 65/2012 – 2 ze dne 28. 2. 2013; rozsudek KS v Ostravě, č. j. 30 A 65/2013-224 ze dne 28. 6. 2016.

⁶⁴⁾ Rozsudek NSS č. j. 1 As 75/2013 – 69 ze dne 27. 11. 2013.

⁶⁵⁾ Rozsudek KS v Ostravě, č. j. 30 A 65/2013-224 ze dne 28. 6. 2016.

⁶⁶⁾ Rozsudek KS v Plzni, č. j. 57 Ca 50/2009 – 99 ze dne 22.12.2010; rozsudek NSS č. j. 6 As 117/2017 – 47 ze dne 29. 11. 2017; rozsudek NSS č. j. 3 As 149/2015 – 49 ze dne 28. 12. 2016.

⁶⁷⁾ Rozsudek KS v Brně č. j. 29 A 49/2011-122 ze dne 14. 10. 2014; obdobně rozsudek NSS č. j. 4 As 64/2016 – 26 ze dne 5. 5. 2016.

⁶⁸⁾ Rozsudek NSS č. j. 4 As 135/2013-58 ze dne 22. 11. 2013, rozsudek MS v Praze č. j. 3 Af 50/2014 – 61 ze dne 24. 8. 2016.

- základní kapitál: tento údaj byl někdy považovaný za přijatelný v kombinaci s dalšími údaji o nákladech, ale nikoli jako samotný,⁶⁹⁾ byť někdy tyto další údaje mohly být velmi sporné⁷⁰⁾
- roční zisky, které byly shledané dostatečné pro zjištění nelikvidační povahy⁷¹⁾
- hmotný majetek ve spojení s ostatními údaji o zisku⁷²⁾
- základ daně⁷³⁾
- výkazy ztrát a zisků: pouze tyto ale nedokládají skutečnou, věrnou a přesnou majetkovou situaci pachatele, nejsou tedy dostatečné pro zhodnocení likvidační povahy pokuty⁷⁴⁾
- výrazně zvýšené či vysoké tržby v době před uložením pokuty⁷⁵⁾
- výpisy z účtů nemusí sloužit jako důkaz likvidačního potenciálu pokuty, pokud z nich byly převedeny vyšší částky⁷⁶⁾
- přijaté dotace: dotace ve výši 76 000 000 Kč odůvodňovala možnost uložení pokuty ve výši 210 000 Kč⁷⁷⁾
- předchozí ztráta: Soud dospěl k závěru, že pokud měl v předchozích letech žalobce ztrátu 6,4 mil. a 13,5 mil. korun, tak pokuta ve výši jednoho milionu korun v oblasti kapitálového trhu pro něj nemůže být likvidační.⁷⁸⁾
- dluh vůči žalobci ve spojení s dalšími údaji.⁷⁹⁾

Z principů i konkrétních způsobů zjišťování majetku pachatelů lze vypořádat jednu hlavní skutečnost. Má-li se dokázat, že pokuta nebude mít zřejmě likvidační dopad na pachatele, stačí to dokázat jednoduše či případně zkombinováním několika údajů o situaci pachatele. Toto je reakce na skutečnost, že námitka likvidační povahy pokuty se používá často ve snaze vyhnout se vysoké pokutě. Naopak v případech, kdy je likvidační povaha pokuty skutečně zvažována, je na místě podrobit majetkové poměry pachatele

⁶⁹⁾ Rozsudek NSS č. j. 4 As 135/2013-58 ze dne 22. 11. 2013, rozsudek KS v Plzni č. j. 57 A 15/2013 – 83 ze dne 31. 7. 2014.

⁷⁰⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 136/2013-41 ze dne 31. 10. 2016.

⁷¹⁾ Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 133/2011-183 ze dne 23. 3. 2012; rozsudek NSS č. j. 6 As 159/2014-52 ze dne 11. 8. 2015; rozsudek KS v Ostravě č. j. 22 Ad 23/2015 – 38 ze dne 16. 6. 2017.

⁷²⁾ Rozsudek KS v Brně č. j. 31 A 109/2015 – 104 ze dne 27. 4. 2017.

⁷³⁾ Rozsudek KS v Hradci Králové, č. j. 31 Ad 32/2013 – 37 ze dne 20. 6. 2014.

⁷⁴⁾ Rozhodnutí NSS č. j. 6 Ads 129/2011 – 119 ze dne 4. 7. 2012.

⁷⁵⁾ Rozsudek KS v Hradci Králové, č. j. 31 A 14/2013 – 61 ze dne 30. 1. 2015, rozsudek KS v Brně č. j. 36 Ad 39/2014-73 ze dne 13. 6. 2016; rozsudek NSS č. j. 8 As 255/2016 – 36 ze dne 27. 9. 2017; rozsudek NSS č. j. 3 As 258/2016 – 53 ze dne 14. 6. 2017.

⁷⁶⁾ Rozsudek KS v Hradci Králové, č. j. 31 A 14/2013 – 61 ze dne 30. 1. 2015.

⁷⁷⁾ Rozsudek KS v Praze č. j. 48 A 55/2014 – 66 ze dne 26. 4. 2016.

⁷⁸⁾ Rozsudek MS v Praze č. j. 9 Af 19/2013 – 112 ze dne 21. 9. 2017.

⁷⁹⁾ Rozsudek KS v Plzni č. j. 57 A 97/2013 – 142 ze dne 21. 12. 2016.

detailnějšímu zkoumání, a to jako celku. V rámci tohoto postupu bude muset pachatel takřka vždy spolupracovat. Nelze si tak představit, že vyjma výjimečných případů bude likvidační pokuta shledána i navzdory nespoleupráci pachatele.

2.5. Kdy je pokuta likvidační?

Nakonec je na místě se zeptat, kdy správní soudy konkrétní pokuty považovaly či nepovažovaly za likvidační. Některé případy již byly zmíněné výše, a proto bude zmíněno pouze několik dalších.

Obecně likvidační povahu pokuty zmírňují dva instituty: odkladný účinek pokuty a možnost hradit pokutu ve splátkách. Z těchto dvou důvodů Krajský soud v Hradci Králové a následně Nejvyšší správní soud neshledaly, že pokuta ve výši 150 000 Kč pro podnikatele v oblasti pohonných hmot byla likvidační, byť byl předchozí dva roky ve ztrátě.⁸⁰⁾ Obdobně pokuta 1 200 000 Kč v oblasti vinařství soudy posoudily jako nelikvidační, byť žalobce předložil posudek znalce o možném likvidačním dopadu sankce na něj; soud byl toho názoru z důvodu, že sankci bude možné splácet postupně.⁸¹⁾

Skutečnost, že ztráta společnosti jako taková neodůvodňuje shledání likvidačního efektu, vyjádřil Krajský soud v Brně: „Pouhý záporný hospodářský výsledek a daňová ztráta nemohou být samy o sobě indikátorem likvidačního dopadu pokuty, pokud žalobce několik let podniká, je schopen splácet bankovní úvěr, má obchodní majetek, není v platební neschopnosti atd., což jsou dle soudu právě ty indikátory, které by mohly nasvědčovat možnému likvidačnímu dopadu sankce.“⁸²⁾

Cílem zákazu likvidačních pokut je tak zabránit konci, likvidaci, ekonomické aktivity trestané osoby. Pokud podnikatel v zemědělské a potravinářské oblasti pocítil pokutu ve výši 500 000 Kč jako negativní, ale jeho podnikání trvá dále, není na místě danou pokutu označit za likvidační.⁸³⁾ Obdobně Nejvyšší správní soud neshledal jako likvidační pokutu ve výši 800 000 Kč, pokud bylo zjištěno, že pachatel měl měsíční náklady v minimální výši 5 000 000 Kč a základní kapitál činí 25 700 000 Kč.⁸⁴⁾

Oproti tomu, ve chvíli, kdy pokuty pro pěti pachatelů z neziskového sektoru ve výši 90 000 – 180 000 Kč překročily zisk z předchozího roku, a v důsledku této pokuty by se její splácení stalo na dlouhou dobu jediným

⁸⁰⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 As 250/2014 – 35 ze dne 4. 2. 2015; rozsudek KS v Hradci Králové č. j. 31 Ad 34/2013 – 63 ze dne 29. 8. 2014.

⁸¹⁾ Rozsudek KS v Brně č. j. 29 A 109/2014 – 117 ze dne 16. 12. 2016; obdobně rozsudek KS v Ostravě č. j. 65 A 80/2015 – 63 ze dne 21. 2. 2017.

⁸²⁾ Rozsudek KS v Brně, č. j. 62 A 65/2012 – 97 ze dne 30. 1. 2014.

⁸³⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 Ads 129/2011 – 119 ze dne 4. 7. 2012. Takové retroaktivní odůvodnění je však minimálně zvláštní.

⁸⁴⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 As 159/2014-52 ze dne 11. 8. 2015.

smyslem jejich podnikatelské činnosti, Nejvyšší správní soud takové pokuty označil za likvidační.⁸⁵⁾

Nejvyšší správní soud se vyjadřoval i k velmi vysokým pokutám. V případě podnikání na kapitálovém trhu dospěl k závěru, že pokud měl pachatel v předchozím roce zisk 8 milionů korun a disponoval vlastními zdroji v hodnotě 7,6 milionů korun, tak pokuta ve výši 7,5 milionů korun není likvidační.⁸⁶⁾

Jakou roli mají hrát finanční rezervy je diskutabilní. Podobně jako v předchozím případě hrály velkou roli i v případě, kdy pachateli byla uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč za přestupek v oblasti stavebnictví a bylo při tom argumentováno, že má volné finanční prostředky na účtu.⁸⁷⁾ Z hlediska cíle snahy o zabránění uložení likvidačních pokut má tato argumentace racionální základ. Z hlediska snahy o spravedlivé a rovné uložení trestů ale nikoli. Proč by měl být někdo trestán přísněji ten, kdo si šetří, než ten, který peníze utrácí? Tato otázka je o to aktuálnější ve chvíli, kdy stejný krajský soud (plzeňský) judikoval, že vlastnictví domu nemůže odůvodňovat nelikvidační povahu pokuty.⁸⁸⁾ Velmi odlišně tak bude přístupováno k osobě, která si zrovna koupila dům a která jej plánovala koupit v brzké době. Tento příklad ukazuje na základní nedostatek konceptu zákazu likvidačních pokut. Ten dokáže zajistit, aby ekonomická situace jednotlivce nebyla zničena – nedokáže ale zajistit rovný přístup k pachatelům a v některých případech tuto nerovnost spíše zvyšuje, než snižuje.

3. Závěr a nová právní úprava

Vztah mezi majetkem pachatele a pokutou je v judikatuře Ústavního soudu vyjádřen konfliktem snahy sdělit, jak by se tato záležitost měla řešit správně (či že se nedělají správně), a stanovením případů, kdy Ústavní soud může zasáhnout v konkrétním případě, protože nesprávnost uložení pokuty dosáhla ústavněprávní úrovně. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že by sazby měly být dostatečně široké, aby v jejím rámci správní orgány mohly pokutovat různě movité pachatele a aby minimální hranice nebyla nepřiměřená přísná na chudé pachatele. Stejně tak opakovaně zdůrazňuje, že z teoretického hlediska je v pořádku, když existuje vztah mezi majetkem pachatele a výší uložené pokuty. Dokonce to zdůrazňuje, doporučuje a někdy až neformálně vyžaduje tím, že zmiňuje přihlížení k osobním a majetkovým poměrům pachatele, byť to zákon neuvádí jako kritérium pro stanovení výše pokuty. Někdy tak mluví o „povinnosti správního orgánu“, aby pokuta byla přiměřená k majetku pachatele a případně neměla likvidační efekt.⁸⁹⁾ Přímoú přiměřenost pokuty k majetku ale nemůže vyžadovat v rámci své rozhodovací činnosti, má

⁸⁵⁾ Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 133/2011-183 ze dne 23. 3. 2012.

⁸⁶⁾ Rozsudek NSS č. j. 6 As 159/2014-52 ze dne 11. 8. 2015.

⁸⁷⁾ Rozsudek KS v Plzni, č. j. 57 Ca 50/2009 – 99 ze dne 22. 12. 2010.

⁸⁸⁾ Rozsudek KS v Plzni, č. j. 30 A 66/2013 – 78 ze dne 28. 8. 2014.

⁸⁹⁾ Nález sp. zn. I. ÚS 416/04 ze dne 13. 12. 2004 (N 190/35 SbNU 485).

možnost to zmínit jen *obiter dictum*. Zasáhnout může, pouze pokud pokuta dosáhne takové nespravedlnosti, že by měla rdousící, likvidační efekt. Ve zbytku si musí vystačit s doporučeními a konstatováním negativních důsledků „přetrvávající roztříštěnosti a nekonceptnosti právní úpravy správního trestání“.⁹⁰⁾

Zákaz likvidačních pokut pak pomáhá opravdu jen v extrémních situacích. Tak, jak je aplikován správními orgány, nejde dále, než co slibuje. Majetkové poměry tak nejsou běžně hodnoceny při úvaze o výši pokuty, pokud to zákon výslovně nestanoví. Pokuta může mít likvidační charakter podle judikatury správních soudů jen v případech závažnějších pokut, tedy těch, které začínají v řádu několika desítek tisíc korun. Primární povinnost doložit své majetkové poměry má pachatel; musí přitom uvádět konkrétní údaje, o čemž musí být poučen. Pokud tak neučiní a pokuta může mít likvidační povahu, správní orgán se musí řídit obecnějšími veřejně dostupnými údaji. V potaz může vzít takřka cokoli; v ideálním případě ale zohlední několik různých ukazatelů. Zákaz likvidačních pokut, jak je aplikován správními soudy, tak skutečně slouží k zohlednění majetkových poměrů pouze v extrémních situacích, nikoli v těch běžných.

Tento případ tak může sloužit jako ilustrace časté situace, kdy zákonodárce nejedná a jeho pozici musí do určité míry zastat soudci. Ti se ale omezí jen na nejnútnejší zásahy, což sice vede ke spravedlivějším výsledkům v konkrétních případech, ale úroveň obecné nerovnosti takové opatření spíše zvýší.

Na samotný závěr tohoto článku je pak třeba poukázat na skutečnost, že zůstává otevřená otázka, jaký bude mít dopad na posuzování likvidační povahy pokut přijetí nového zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení podle nich, který vešel v účinnost 1. 7. 2017. Oproti předcházejícímu zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který upravoval pouze určitý výsek správního trestání, nový přestupkový zákon se vztahuje jak na přestupky, tak na tzv. jiné správní delikty podle předchozí právní úpravy. Povinnost přihlídnout k osobním poměrům pachatele však nový přestupkový zákon stanoví pouze u fyzických osob [§ 37 písm. f)], u právnických či podnikajících fyzických osob se má přihlídnout zejména k povaze její činnosti [§ 37 písm. g)]. Do jaké míry bude Nejvyšší správní soud interpretovat „povahu činnosti“ extenzivně tak, že zahrnuje i majetkové poměry pachatele, je ve hvězdách. Druhou možností, jak by Nejvyšší správní soud mohl dospět k zohlednění majetkových poměrů pachatele, je skrze skutečnost, že výčet skutečností uvedených v § 37 je demonstrativní; usnesení rozšířeného senátu se přitom vztahovalo k situaci, kdy výčet skutečností ovlivňujících uložení trestu byl taxativní.⁹¹⁾

⁹⁰⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.), bod 68.

⁹¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, body 25-27.

Pokud tedy Nejvyšší správní soud dojde k závěru, že termín „povaha činnosti“ nelze interpretovat tak, že v sobě zahrnuje i majetkové poměry pachatele, a pokud např. ze systematického výkladu při porovnání písm. f) a g) § 37 usoudí, že nelze vyžadovat zohlednění majetkových poměrů u pachatelů, které jsou právnické či podnikající fyzické osoby, správní orgány budou muset pokračovat ukládat pokuty v intencích judikatury správních soudů vztahující se k likvidační povaze pokuty. Pokud na jednu z těchto podmínek Nejvyšší správní soud odpoví opačně (přičemž i pro tuto pozici lze shledat množství důvodů), bude nutné zohledňovat majetkové poměry úplně jiným způsobem. Jak a kdy v takovém případě zohledňovat majetkové poměry nastiňuji v článku „Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu“ v některém z dalších čísel tohoto časopisu.

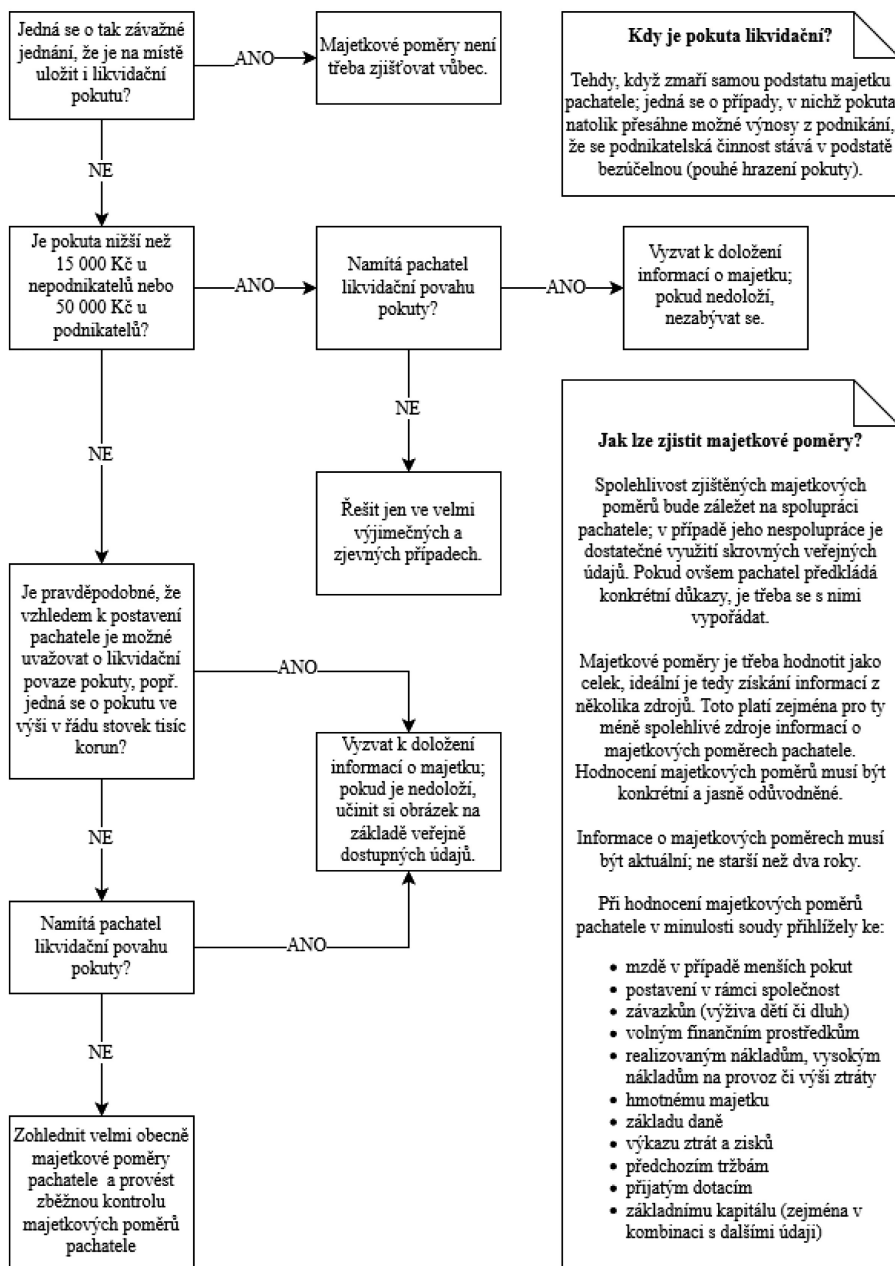
Shrnutí:

Likvidační povahou pokuty se opakovaně zabýval Ústavní soud. Nejvyšší správní soud na něj navázal usnesením rozšířeného senátu, dle kterého pokud zákon výslovně nepředvídá zohlednění majetkových poměrů pachatele při ukládání trestů, tak je na místě je zkoumat pouze tehdy, pokud by pokuta mohla mít likvidační dopady na pachatele. V tomto článku rozebírám judikaturu správních soudů od roku 2010 do konce roku 2017 ve vztahu k zjišťování majetkových poměrů vzhledem k možné likvidační povaze pokuty. Definuji, od jaké úrovně může být pokuta vůbec likvidační, jak je třeba zjišťovat majetkové poměry pachatele, kdo má důkazní břemeno při jejich zjišťování a co opodstatňovalo výroky správních soudů, že konkrétní pokuta byla likvidační.

The Aspect of „Liquidation“ of Administrative Fine – summary:

The Constitutional Court has repeatedly dealt with the aspect of „liquidation“ of administrative fine. The Supreme Administrative Court followed its considerations in resolution of Extended Chamber. According to this resolution when the law does not expressly presume duty of administrative bodies to consider property owned of offender during imposition of punishment, they must examine property owned only when the administrative fine could have „liquidation“ effect on offender. In this Article author discusses judicial decisions from 2010 until 2017 related to ascertainment of property owned during imposition of punishment. Author defines from which level administrative fine could have aspect of “liquidation”; how administrative bodies must ascertain property owned; on whom burden of proof is; and also why specific sentenced administrative fines have aspect of „liquidation“.

Jak postupovat při určování likvidační povahy pokuty



^{*)} Zpracoval autor příspěvku.