

22. 4. 2016

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# K problematice lhůty pro uložení pořádkové pokuty ve správním právu trestním

Trest je jako jed, kterého lékař upotřebí, když nemůže jinak léčit. Luiz Heinrich Mann, německý spisovatel

Právní úprava důležitého institutu pořádkové pokuty v českém právním řádu sice není žádným nováčkem, nicméně i tak stále plodí určité nezanedbatelné interpretační problémy. Bude jí proto v následujícím článku věnována pozornost, přičemž samozřejmě není ambicí mého textu vyřešit veškeré problémy na tomto zajímavém úseku správního práva.

Nejprve je zapotřebí konstatovat, že procesní institut *pořádkové pokuty* jest svou povahou do značné míry specifickým. Z teoreticko-právního hlediska je institutem relativně hodně rozdílným od pokuty za spáchání „běžného“ (*standardního*) správního deliktu. Nejvýznamnější funkcí pořádkové pokuty je úloha zajišťovací (jinak vyjádřeno: snaží se zabezpečit splnění požadované veřejnoprávní povinnosti). Funkcí pořádkové pokuty tedy není z povahy věci represe. Neslouží k potrestání pachatele pořádkového správního deliktu, ale má za úkol ho donutit ke splnění požadované povinnosti.

De lege lata je institut pořádkové pokuty obsažen nejen v lex generalis - § 62 správního řádu (z.č. [500/2004](#) Sb.), ale i v rámci některých lex specialis upravujících zvláštní typy správních procesů, připomeňme např.: ustanov. § 60 odst. 2 a 3[1] zákona č. [200/1990](#) Sb., o přestupcích. Dále pak jsou pořádkové pokuty obsaženy kupř. v ustanov. § 9a zákona č. [15/1998](#) Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, či v § 22c zákona č. [143/2001](#) Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

Dříve ji obsahovalo i ustanov. § 19 odst. 3 zákona č. [552/1991](#) Sb., o státní kontrole, ve znění zákona č. [392/2005](#) Sb. ten však již byl zrušen z.č. [255/2012](#) Sb., o kontrole (kontrolní řád), který již vlastní úpravu poř. pokuty neobsahuje a používá subsidiárně úpravu ze SpŘ. V minulosti ji též obsahoval např. § 53 odst. 7 zákona č. [166/1999](#) Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění zákonů č. [316/2004](#) Sb., č. [48/2006](#) Sb., č. [182/2008](#) Sb. a č. [281/2009](#) Sb. Který již byl též pasivně derogován, což je potvrzením trendu o derogaci zvláštních právních úprav v českém veřejném právu na tomto úseku a posílení využití subsidiarity SpŘ.

Lapidárněji řečeno, uložit pořádkovou pokutu správní orgán může, oproti tomu pokutu za správní delikt uložit musí. Dle judikatury i doktríny pořádková pokuta může být ukládána i opakovaně.[2] Neplatí zde bariéra věci rozhodnuté dle ustanov. § 48 odst.2 správního řádu, možno ji tedy udělit více než jedenkrát, de facto až do doby, než je vynuceno vykonávání nezbytných procesních povinností potřebných k realizaci správního řízení.[3]

Zásada proporcionality: Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby *nebyla v hrubém nepochopitelném poměru* k závažnosti následku a k významu předmětu řízení.

Možná čtenáře napadne, jestli je nějak omezena *celková* výše opakovaně ukládaných pořádkových pokut ve správním řízení? Zde docházíme k závěru, že *nikoliv*[4]. Takže z právního hlediska nic nebrání tomu, aby *celková* výše pokuty přesáhla ( a to i o mnoho) maximální hranici 50.000 Kč.[5][6] Ovšem nutno připomenout, že i zde platí výše zmíněná zásada proporcionality. To je rozdíl např. oproti výše zmíněnému a již zrušenému zákonu o státní kontrole, kde se v ustanov. § 19 pravidlo:

*...pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolními pracovníky. Úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí přesáhnout částku 200.000 Kč. Anebo oproti stále účinnému znění § 22c odst.2 zákona č. [143/2001](#) Sb., o ochraně hospodářské soutěže: Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně. Celková výše opakovaně ukládaných pokut nesmí přesáhnout 10.000.000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období.*

Jak jsem již napsal výše SpŘ, jako vůdčí procesní předpis správního práva, horní hranici souhrnu uložených pořádkových pokut nestanoví. Prostě nestanoví! Zachování této právní úpravy podporuji i do budoucna, jinak vyjádřeno: nejsem de lege ferenda zastáncem legálního „zastropování“ celkové výše uložených pořádkových pokut ve správním řízení. Dle mého soudu by to mimo jiné snížilo efektivitu správního procesu.

Pro úplnost dodejme, že ještě před (!) zahájením správního řízení lze ukládat pořádkové pokuty až do výše 5.000 Kč tomu, kdo bezdůvodně odepre podání vysvětlení viz § 137 odst. 2 SpŘ.

Řízení o uložení pořádkové pokuty je vedeno souběžně s řízením ve věci samé.[7]

V praxi se možno setkat s interpretačním úskalím,[8] zda pořádková pokuta může být uložena výlučně účastníkovi správního řízení? Nikoliv. Je dobré si uvědomit, že jediným účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je osoba, které má být pořádková pokuta uložena, nicméně tímto účastníkem nemusí být jen účastníkem řízení ve věci samé. Může jím být např. svědek, který závažněji rušil pořádek při ústním jednání.[9]

Pro vyšší informační komplexnost dodejme, že proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty se může odvolat pouze a jen účastník řízení o pořádkové pokutě. Tedy výlučně ta konkrétně individualizovaná osoba, které byla pořádková pokuta správním orgánem uložena. Odvolání proti pořádkové pokutě má ex lege v každém případě odkladný (suspenzivní) účinek, jenž zde nelze podle ustanovení § 85 SpŘ legálně vyloučit.[10]

Neboť řízení o uložení pořádkové pokuty je nezávislé řízení, které je vedeno paralelně s řízením ve věci samé, musí být k němu veden samostatný spis (§ 17 SpŘ).[11] Jestliže by do tohoto spisu chtěl nahlédnout účastník řízení ve věci samé, nemohl by tak učinit podle ustanovení § 38 SpŘ. odst. 1, ale pouze jako jiná osoba za splnění podmínek § 38 odst. 2 SpŘ.[12] Dodejme, pakliže někdo odmítne vrátit spis, který mu byl předložen k nahlédnutí jde o pořádkový delikt dle ustanov. § 62 SpŘ ze který lze uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč.

A co je pro naši problematiku klíčové, správní řád nestanoví lhůtu ode dne spáchání pořádkového správního deliktu po kterou je možno pořádkovou pokutu uložit.

### **Hlavní řešená otázka**

Do kdy možno pořádkovou pokutu ve správním řízení uložit? Resp. jak postupovat v případě pakliže v lex specialis a ani v subsidiárně používaném správním řádu není stanovena žádná lhůta, po kterou by bylo možno pořádkovou pokutu uložit? Je pak možno za spáchaný pořádkový delikt uložit pořádkovou pokutu po neomezenou dobu? Jaký je vztah právní jistoty a lhůty pro uložení pořádkové pokuty?

V souladu se zásadou legitimního očekávání docházím k odbornému závěru, že v demokratickém právním státě není přípustné, aby bylo možné za spáchaný delikt, byť pořádkový, uložit pořádkovou pokutu po neomezenou dobu. Mj. v tom spatřuji závažné porušení principu právní jistoty toho, komu je pořádková pokuta ukládána. A to, dle mého soudu platí i když **není žádným právním předpisem**

(tedy ani SpŘ ani v lex specialis) lhůta pro uložení pokuty výslovně stanovena.

Nemožno tedy interpretovat SpŘ extenzivním způsobem, že je možné ukládat pořádkovou pokutu po de facto libovolnou dobu dle potřeb aplikujícího správního orgánu, byť vedeného pozitivním úmyslem zabezpečit snazší a efektivnější průběh správního řízení.

Jak jsem již konstatoval výše, smysl a účel pořádkové pokuty je donucení k nějaké činnosti, tedy není-li tato pokuta uložena bez zbytečného odkladu, (nejlépe) hned prvním úkonem, pak nelze hovořit o účelném procesním jednání ze strany správního úřadu v demokratickém právním státě (Rechtstaat, Rule of Law, Etat de droit), ale ve svých důsledcích o akt zneužití (či minimálně nepochopení) práva ze strany veřejné moci.

Jak trefně mj. konstatoval i Nejvyšší správní soud (NSS): ...jelikož ani jeden z předpisů, jejichž právní úprava se použije na posuzovaný případ, neobsahuje lhůtu, v níž je možno pořádkové pokuty ukládat, je třeba tuto lhůtu dovodit jiným způsobem. Taková lhůta by měla odpovídat *povaze institutu pořádkové pokuty*, to znamená, že by zejména měla být přiměřená s ohledem na principy jejího ukládání. Institut pořádkových pokut slouží k tomu, aby správní či soudní řízení (nebo jiný procesní postup - například kontrola) řádně proběhlo. (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 9 As 33/2014-53)

Autor článku má za to, že v případě, pakliže dojde ke spáchání pořádkového deliktu, je žádoucí, aby byla viníkovi případná pořádková pokuta uložena **bez zbytečného odkladu** po spáchání pořádkového deliktu, neboť jejím ukládáním je bezprostředně vynucováno plnění příslušných procesních povinností.

Pro vyšší informační komplexnost terminologické dovysvětlení - „*ihned* versus *bez zbytečného odkladu*“.

Není to názvoslovně totéž, byť je to mnohdy (i právníky) nedbalostně zaměňováno. Ihned je „přísnější“ je to zcela absolutně neprodleně, naopak „bez zbytečného odkladu“ znamená po odpadnutí případné relevantní překážky - je v tom tedy obsažen určitý prvek relativismu.

Samozřejmě ani tato terminologie není v českém právu vždy jednotně přijímána (viz např. použití termínu „ihned“ v ustanov. § 1958/2 NOZ a jiné v § 1959 písm. e) NOZ), navíc pokaždé odpovídá kontextu, ve kterém je použita.

Zde doporučuji použít laskavější (vlídnější) termín „*bez zbytečného odkladu*“.

## **Závěr**

Kterak jsem již *zřetelně nadhodil* výše, docházím k závěru, že v případě, že dojde ke spáchání pořádkového deliktu, je žádoucí, aby byla viníkovi pořádková pokuta uložena **bez zbytečného odkladu** po spáchání relevantního pořádkového deliktu.

De lege ferenda: Navrhuji zahájit diskuzi, zda by nebylo vhodné do ustanovení § 62 SpŘ včlenit normativní text : pořádková pokuta musí být pachateli uložena **bez zbytečného odkladu** po spáchání pořádkového deliktu, a to nejpozději do 30 dnů<sup>[13]</sup> ode dne spáchání pořádkového deliktu.

Nová úprava by silněji reflektovala teoreticko-právní fakt, že procesní institut *pořádkové pokuty* jest svou povahou do značné míry specifickým. Též by posílila naplnění zásady legitimního očekávání.

Tímto novelizačním prvkem by nijak nebylo dotčeno *motivační* ustanovení § 62 odst.6 SpŘ o tom, že pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím zcela prominout nebo snížit. Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení. Ustanovení § 62 odst.6 SpŘ navrhuji tedy v textu zákona ponechat.

Navržená úprava (výše zmíněného ustanovení § 62 SpŘ) by byla samozřejmě subsidiárně využitelná pro všechna zvláštní správní řízení, která nemají vlastní (speciální) úpravu lhůty pro uložení pořádkové pokuty. Čímž by tedy došlo k vyřešení širšího vějíře problému na tomto úseku.

Tuto novelizaci si dovoluji navrhnout provést přirozeně až v rámci komplexnějších změn SpŘ, nikoliv jako jednotlivost. Osobně nejsem zastáncem častých změn správně-právních předpisů resp. norem správního práva v nich obsažených.

Vím, že tato věta může znít na první pohled jako fráze, nicméně vzhledem ke stávající české každodennosti, pokládám za nezbytné, aby v závěrečné části mého textu zazněla.

Jako vysokoškolský pedagog nemám větší profesní tužby, než aby se generace budoucích studentů tradičního oboru právo a právní věda setkávaly s pojmem legislativní smršť výhradně v kurzech právních dějin a nikoliv v rámci správního práva.

Ale to je již námět na jiný odborný článek.



**JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,**

pedagog Právnické fakulty MU a člen Rozkladové komise ÚOHS a ČNB

-----  
[\*] Názory zde předložené jsou jeho osobními odbornými názory, nikoliv institucí, na kterých pracovně působí.

[1] Cit.: Tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000 Kč. Pořádková pokuta uložená orgánem obce je příjmem této obce. Pořádková pokuta uložená jiným správním orgánem České republiky je příjmem státního rozpočtu České republiky.

[2] Srov. například Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 156 - 158) anebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 9 As 33/2014-53

[3] Srov. Vedral, J. Správní řád - komentář , Bova Polygon, Praha, 2006, str. 374

- [4] K obdobnému závěru dochází i Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Linde Praha, 2005, str.194
- [5] Například opakovaným udělením deseti a pěti-tisícových pokut, které se nastrádají až na částku převyšující zmíněných 50.000 Kč.
- [6] S akademickou rozšafností připomínám, že uložení pořádkové pokuty v Bitcoinech české právo zatím neumožňuje.
- [7] Správní řád předpokládá, že pořádková pokuta je ukládána v řízení o uložení pořádkové pokuty. To vyplývá z § 62 odst. 5. Účelem tohoto ustanovení není konstruovat složité „řízení v řízení“ (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2008, čj. 8 Afs 40/2007 - 49). Možno konstatovat, že poměr tohoto řízení k řízení ve věci samé je tzv. akcesorický. Vztah akcesorické povahy tedy přistupuje ke vztahu hlavnímu a na vztah hlavní (zde samotné správní řízení ve věci) je de facto existenčně navázán.
- [8] Úskalím na které najíždějí zejména „neprávnícké bárky“.
- [9] Srov. Jemelka L. a kol.: Správní řád, 4.vydání, 2013, s. 284 - 290, C.H.Beck, Praha
- [10] K obdobnému závěru dochází např. Jemelka L. a kol.: Správní řád, 4.vydání, 2013, s. 284 - 290, C.H.Beck, Praha.
- [11] V každé věci se ex lege zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Nevykonává-li příslušný správní orgán spisovou službu, předá spis po právní moci rozhodnutí správnímu orgánu, který pro něj spisovou službu vykonává.
- [12] Viz též Jemelka a kol. op.cit. 2013
- [13] Kalendářních nikoliv pracovních dnů

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

## Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)