

# Z PRAXE

Jitka Jelínková

## Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek

### Úvod

Impulsem pro sepsání tohoto příspěvku se staly opakované „stesky“ orgánů prvního stupně, že překonají-li ostatní úskalí správního trestání, odvolací orgány jim rozhodnutí o přestupku i tak často ruší a vrací k novému projednání pro údajně nedostatečné správní uvážení o výši pokuty, vedeny snahou vyhnout se odpovědnosti za „konečné“ rozhodnutí. Povinnost zhodnocení všech relevantních okolností posuzovaného skutku při určení výše pokuty, ať již jde o hlediska v zákoně výslovně uvedená, nebo neuvedená, ale pro daný případ významná, je nesporná, a k „odůvodňování“ výše pokut za přestupky, resp. dříve jiné správní delikty, existuje bohatá judikatura.<sup>1)</sup> Odvolací orgán samozřejmě nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu v neprospěch obviněného,<sup>2)</sup> nepochybně však může a má v duchu základních zásad činnosti správních orgánů případné nedostatky ve zhodnocení relevantních okolností pro uložení správního trestu napravit sám, je-li to nutné i změnou napadeného rozhodnutí spočívající ve snížení uložené pokuty.<sup>3)</sup> Ostatně, přestupci neváhají argumentovat ani tak, že by jim údajně nepřiměřená délka řízení a tedy porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod mělo být kompenzováno zmírněním sankce či dokonce zastavením řízení, přestože správní soudy tuto argumentaci odmítly.<sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 77/99-41 (949/2002 SJS).

<sup>2)</sup> Srov. § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>3)</sup> I při respektování specifik správnětrestního řízení lze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, podle něž platí, že „zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu).“

<sup>4)</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, a ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-43.

Dále rozeberu některé složitější otázky posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek, resp. zákonnosti způsobu jejího stanovení, jimiž se opakovaně zabývala judikatura.

### *Základní pravidla správního uvážení o výši pokuty*

Jak jsem zmínila v úvodu, správní orgán musí při stanovení výše pokuty za přestupek zhodnotit všechna relevantní hlediska, přičemž se zabývá jak kritérii v zákoně (zákonech) výslovně uvedenými, tak případně kritérii dalšími, v zákoně přímo neuvedenými, ale pro projednávaný případ významnými. Prakticky to znamená, že se správní orgán nejprve zabývá hledisky, k nimž má při stanovení výše pokuty přihlížet podle zvláštního zákona, pokud zvláštní zákon taková hlediska uvádí<sup>5)</sup>, dále hledisky uvedenými příkladmo v § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a případně rovněž dalšími relevantními okolnostmi posuzovaného skutku.

Zatímco starší judikatura požadovala zhodnocení všech v zákoně uvedených kritérií<sup>6)</sup>, resp. zdůvodnění, proč některé zákonné kritérium nemohlo být v posuzovaném případě aplikováno<sup>7)</sup>, aktuální judikatura ve shodě s důvodovou zprávou k „novému“ přestupkovému zákonu uvádí, že správní orgán není povinen zkoumat naplnění každého ze zákonných kritérií „nebo jakéhokoliv myslitelného kritéria nad rámec výslovného demonstrativního výčtu“, nejsou-li v konkrétním případě dány<sup>8)</sup>. „Účelem § 37, resp. § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je mimo jiné dát správním orgánům demonstrativní kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná.“<sup>9)</sup>

Již před přijetím současného přestupkového zákona judikatura dovodila, že správní orgán je povinen přihlídnout 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>10)</sup>. Platný přestupkový

---

<sup>5)</sup> Např. podle § 125l odst. 3 vodního zákona č. 254/2001 Sb. platí, že při stanovení výše pokuty za přestupek spáchaný vypouštěním odpadních vod bez povolení k nakládání s vodami nebo v rozporu s ním, přihlédne orgán ukládající pokutu zejména k míře překročení podmínek povolení k vypouštění těchto vod, k míře ovlivnění jakosti povrchových nebo podzemních vod a jejímu lokálnímu rozsahu, ke stupni ochrany dotčeného území a k příčině nedovoleného vypouštění vod.

<sup>6)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002-51, č. 773/2006 Sb. NSS.

<sup>7)</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2010, č. j. 2 Afs 135/2009-97.

<sup>8)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40.

<sup>9)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36.

<sup>10)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS.

zákon obsahuje osobní poměry pachatele v příkladném výčtu kritérií pro určení druhu a výměry správního trestu jen u fyzické osoby<sup>11)</sup> (ač návrh zákona uváděl osobní a majetkové poměry obecně), nepochybně je však třeba hodnotit majetkové (a osobní) poměry i u podnikající fyzické osoby a právnické osoby, jedná-li se o případy hrozícího likvidačního charakteru sankce; k recentní judikatuře k této otázce podrobněji dále.

Jako další kritérium pro určení výše pokuty bylo připuštěno např. prokazatelné obohacení pachatele, neboť výchovný a preventivní účinek sankce vyžaduje, aby se protiprávní jednání nevyplácelo i při riziku uložení sankce.<sup>12)</sup>

Jiným přípustným kritériem je podle judikatury např. profesionální či odborný charakter subjektu<sup>13)</sup>, neboť na takový subjekt lze opodstatněně klást zvýšené požadavky, pokud jde o znalost právní úpravy, předvídání možnosti zásahu do zákony chráněných zájmů, odborných rizik určitých činností, postupů atp.

Pokud na „nežádoucí“ jednání osob mělo určitý vliv pochybení orgánů veřejné správy, může jít o skutečnost snižující míru jejich přestupkové odpovědnosti (což se promítne do mírnější pokuty), příp. dokonce o skutečnost, která jejich přestupkovou odpovědnost zcela vylučuje. Je přitom třeba odlišovat jednotlivé „typy“ pochybení orgánů veřejné správy.<sup>14)</sup>

Hodnocení hledisek pro určení výše pokuty musí samozřejmě vycházet z prokazaného obsahu skutku (či skutků), jež je předmětem porušení zákona. Nelze např. argumentovat obohacením pachatele (majetkovým prospěchem z protiprávního jednání), pokud není objektivně stanovitelné. Elementární chybou správních orgánů je, pokud pouze „ocitují“ zákonná hlediska pro stanovení výše pokuty, tj. uvedou, že k nim při stanovení výše pokuty přihledly, aniž by však uvedly, jak a proč (na základě jakých skutečností) hodnotily závažnost přestupku, rozsah následku atd. Rovněž nestačí pouze uvést, že závažnost přestupku je vysoká, následek střední apod., pokud správní orgán nespecifikuje, na základě jakých skutečností k těmto závěrům došel, příp. rovněž jakou škálu pro hodnocení určitého hlediska (např. rozsahu následku) obecně používá, pokud to vyžaduje přezkoumatelnost úvahy o výši pokuty v souladu se zásadami logického uvažování.

---

<sup>11)</sup> Srov. § 37 písm. f) přestupkového zákona. Osobními poměry fyzické osoby se podle judikatury „příbuzného“ trestního práva rozumějí jak poměry zdravotní, rodinné (např. počet vyživovaných osob) apod., tak poměry majetkové (příjmy ze zaměstnání či podnikatelské činnosti, celková majetková situace).

<sup>12)</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, č. j. 6 As 229/2014-82, č. 3206/2015 Sb. NSS.

<sup>13)</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2012, č. j. 1 As 87/2012-40, a ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29.

<sup>14)</sup> Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012-30, č. 2872/2013 Sb. NSS, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS.

## *Posouzení osobních a majetkových poměrů pachatele, vztah k možnému likvidačnímu charakteru pokuty*

Pokuta je správní trest, a proto skutečnost, že ji pachatel leckdy pociťuje jako značnou újmu, je zcela na místě. Jen tak může pokuta plnit své funkce, především odradit samotného přestupce od opakovaného nezákonného jednání, a rovněž vést ostatní subjekty k řádnému plnění právních povinností.

Stejná pokuta by vzhledem k rozdílným osobním a majetkovým poměrům pachatelů mohla být pro jednoho směšná a neúčinná, pro druhého likvidační. To není v rozporu s principem rovnosti před zákonem, neboť, jak osvětlil Ústavní soud, „rovnost účastníků nelze chápat jako absolutní, nýbrž jako relativní. S tím souvisí přiměřenost zásahu do základních práv. Z charakteru sankce nutně vyplývá, že má být individualizovaná a přiměřená a tedy musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše sankce uložená majetnému se může jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit likvidačně. Aby působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence), musí být diferencovaná. Nedostatečné jsou sankce, kdy se protiprávní jednání ‚vyplácí‘ i při riziku jejich uložení.“<sup>15)</sup>

Pokuta by s ohledem na princip přiměřenosti zásahu do základních, ústavně zaručených práv, především práva vlastnit majetek, neměla být likvidační. V již zmíněném klíčovém usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (v době, kdy zvláštní zákony osobní a majetkové poměry mezi kritérii pro stanovení výše pokuty právnické a podnikající fyzické osoby obvykle neuváděly), že „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout 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. 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“. Likvidačním charakterem pokuty je třeba podle citovaného usnesení rozumět pokutu, „která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“. „Informace o majetkové situaci pachatele by měla působit jako ‚záchranná brzda‘, korektiv, který vstupuje do hry

---

<sup>15)</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

*spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“*

Výše uvedené citace jsou důležité, protože podle mých poznatků došlo ve správní praxi k určitému významovému posunu, a správní orgány se domnívají, že musí při určení výše pokuty hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, např. i tehdy, když sama pokutovaná právnická osoba nenamítá likvidační charakter pokuty, který zjevně ani nehrozí. Následně obviněná právnická osoba tvrdí, že její majetkové poměry nebyly zohledněny správně, uvážení o její ekonomické situaci je vadné, nepřezkoumatelné apod.

Nejvyšší správní soud v recentních rozsudcích opakovaně vyložil, že „k majetkovým poměrům přestupce správní orgán přihledne jako k jedné z okolností při určování druhu a výměry správního trestu, je-li to pro uložení zamýšlené sankce relevantní. Jedná se o případy hrozícího likvidačního charakteru sankce, ať již vzhledem k její výši samotné, nebo na základě námitky přestupce. ...Správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Je-li ukládaná pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter (typicky v rádech stovek korun), nejsou správní orgány povinny majetkové poměry přestupce hodnotit. Pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít mohou (v rádech desítek tisíc korun), vyžadují, aby se správní orgán majetkovými poměry pachatele zabýval, tím spíše, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty sám pachatel. V případech pokut v rádech vyšších statisíců až milionů korun pak je potřeba, aby správní orgány vždy, tj. i bez námitky pachatele, zkoumaly jeho osobní a majetkové poměry. Hranice mezi jednotlivými kategoriemi se navíc proměňují v čase a také s ohledem na osobní poměry nebo povahu činnosti přestupce.“<sup>16)</sup> V daném případě byla podnikající fyzické osobě uložena pokuta ve výši 140 000 Kč a „skutečnosti svědčící o hrozbě existenčního ohrožení stěžovatele nebo jeho podnikatelské činnosti v důsledku výše pokuty nevyšly najevo,“ již proto, že neposkytl potřebnou součinnost k prokázání svých osobních a majetkových poměrů, ač byl o to správním orgánem požádán již v oznámení o zahájení řízení; správní orgán proto zohlednil majetkové poměry přestupce přiměřeným odhadem (především zjistil, že dotyčná osoba si nechala zaevidovat celkem pět vozidel taxislužby, tudíž jí z této činnosti plynou určité příjmy).

Významné jsou rovněž závěry soudu, že „majetkové poměry pachatele (včetně jeho ztráty v roce 2019) nelze považovat za polehčující okolnost. Jedná se o okolnosti (skutečnosti) významné pro určení individuální výše sankce (včetně požadavku na její nelikvidační/rádousící výši). **Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu,** vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil svou funkci (své funkce)

---

<sup>16)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40.



– preventivní, výchovnou, ochrannou, represivní a restorativní.<sup>17)</sup> V tomto případě byla právnické osobě provozující zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení uložena pokuta ve výši 4 mil. Kč v rozpětí zákonné sazby až do 10 mil. Kč, zejména s ohledem na četnost porušení podmínek integrovaného povolení a opakované porušení části uložených podmínek integrovaného povolení; likvidační charakter uložené pokuty ani její zjevná nepřiměřenost nebyla s ohledem na okolnosti shledána.

K samotné námitce likvidačního charakteru pokuty dodávám, že správní orgány se s ní setkávají někdy již ve fázi před vydáním prvostupňového rozhodnutí (obviněný „předem“ uvede, že jakákoli pokuta od určité výše je pro něj vzhledem k jeho osobním a majetkovým poměrům likvidační), častěji pak v odvolání proti rozhodnutí ve věci. V řadě případů se správní orgán může s námitkou likvidačního charakteru pokuty vypořádat jednoduchou úvahou vycházející ze základních poznatků o osobě pachatele, které jsou buď všeobecně známé nebo známé správnímu orgánu z úřední činnosti (dosavadního průběhu řízení i jiné úřední činnosti) či je může zjistit náhledem do veřejně přístupných zdrojů (obchodní rejstřík, katastr nemovitostí). Jak výstižně uvedl Nejvyšší správní soud k opožděně vznesené námitce o nevyloučení možného likvidačního charakteru pokuty, *„za situace, kdy stěžovatel je vlastníkem dvou nemovitostí (rodinných domů) s přilehlými zahradami v Brně, bylo s ohledem na aktuální (alespoň rámcově předvídatelnou) tržní hodnotu nemovitostí, při absenci jakéhokoli jeho tvrzení o případných finančních obtížích, naprosto přiměřeným a logickým úsudkem, že pro něj sankce ve výši 200 000 Kč nebude likvidační.“*<sup>18)</sup>

V komplikovanějších případech, tj. nelze-li na základě základních poznatků o osobě pachatele odůvodnit, proč likvidační charakter pokuty nehrozí, se správní orgán neobejde bez součinnosti s obviněným. Správní orgán musí v souladu s citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obviněného vyzvat, aby své osobní a majetkové poměry doložil. I v řízení o přestupku nese účastník řízení (obviněný) důkazní břemeno, pokud jde o prokázání pravdivosti jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Záleží především na obviněném, zda řádně poskytne součinnost, tj. správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých majetkových (příp. osobních) poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby si ověřil jejich pravdivost, například tím, že zbaví pro tento účel orgány veřejné moci, které jsou obeznámeny s majetkovými poměry účastníka řízení, mlčenlivosti (např. příslušný finanční úřad).

Čím konkrétněji správní orgán toho, kdo likvidační charakter pokuty namítá, vyzývá k doložení jeho majetkových, příp. osobních (jde-li o fyzickou osobu) poměrů, tím menší je prostor pro různé „vykrucování se“ obviněného. Proto

---

<sup>17)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29.

<sup>18)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-46.

některé správní orgány mají vypracovány vzory výzev, tj. jaké ukazatele majetkových, příp. osobních poměrů jim má obviněný sdělit (daňová přiznání, listy vlastnictví katastru nemovitostí, vlastněná motorová vozidla, údaje o pobíraných sociálních dávkách a jiných sociálních příspěvcích, počet vyživovaných dětí, u právnických osob dále účetní závěrky, počet zaměstnanců, roční provozní a mzdové náklady atp.). Pokud účastník řízení součinnost neposkytne, povede posouzení námitky likvidačního charakteru pokuty na základě údajů, které jsou správnímu orgánu dostupné i bez součinnosti, zřejmě častěji k zamítnutí námitky jako nedůvodné, neprokázané. K vypořádání se s námitkou likvidačního charakteru pokuty jako nedůvodnou správnímu orgánu také leckdy pomáhá poukaz na možnost požádat o povolení zaplacení ve splátkách (srov. § 156 daňového řádu).

Nejvyšší správní soud konstatoval, že pachatel může své majetkové a osobní poměry prokazovat až za účelem rozhodnutí krajského soudu o návrhu na moderaci pokuty<sup>19)</sup>, jestliže v řízení před správními orgány založil svou strategii na tvrzení, že vůbec není dána jeho odpovědnost za přestupek.<sup>20)</sup>

### *Výše pokut v obdobných případech (zásada legitimního očekávání)*

Zásada legitimního očekávání je obsažena v § 2 odst. 4 správního řádu jako povinnost správního orgánu dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.<sup>21)</sup> Je třeba zdůraznit, že zásada legitimního očekávání se týká skutkově srovnatelných případů, tj. nelze se spokojit s pouhým mechanickým srovnáním pokut za přestupky podle stejného zákonného ustanovení. Různé skutky naplňující stejnou skutkovou podstatu přestupku leckdy nebývají „srovnatelné“.

Z judikatury za prvé vyplývá, že správní orgán není povinen v odůvodnění konkrétně identifikovat podobná rozhodnutí, z nichž při rozhodování o výši pokuty za přestupky vychází, jakkoli tak pro posílení přesvědčivosti odůvodnění učinit může.<sup>22)</sup> Je rovněž možné, že správní orgán v žádném „typově srovnatelném“ případě, tj. obdobné věci, dosud nerozhodoval.<sup>23)</sup>

---

<sup>19)</sup> Podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

<sup>20)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, č. j. 1 As 381/2020-43.

<sup>21)</sup> Zásada legitimního očekávání se samozřejmě týká vlastní rozhodovací praxe konkrétního správního orgánu, sjednocování praxe různých věcně a místně příslušných orgánů je úkolem nadřízených správních orgánů.

<sup>22)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40.

<sup>23)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-46.

Význam ustálené rozhodovací praxe v přestupkových věcech, lze-li o ní u správního orgánu vzhledem k četnosti a charakteru přestupkové agendy hovořit, je tedy takový, že „známá a dostupná správní praxe slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání“.<sup>24)</sup> Ochranu legitimního očekávání však nelze ztotožňovat s požadavkem na neměnnost rozhodovací praxe. Správní orgány mohou přistoupit ke zvýšení úrovně pokut, „je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel“<sup>25)</sup> v určité regulované oblasti, vyžaduje-li to „vyšší společenské povědomí o trestnosti“<sup>26)</sup> určitého jednání a z podobných legitimních důvodů; takovým legitimním důvodem je jistě i změna ekonomických poměrů v čase.

Judikatura se rovněž zabývala tím, jaké nároky lze na žalobce klást, namítá-li v žalobě, že uložená pokuta svou výší vybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu a je tedy porušením zásady legitimního očekávání. Rozumně dovodila, že žalobce nemůže mít úplný přehled o rozhodovací činnosti správních orgánů, proto je jeho důkazní břemeno omezeno na uvedení „alespoň určitého kvalifikovaného vzorku případů“ odlišných rozhodnutí v typově srovnatelných případech. Správní orgány ze své praxe znají, že obvinění se ve významnějších kauzách na ně leckdy obrací se žádostmi o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jimiž hodlají získat přehled o výši pokut ukládaných za přestupky určité kvalifikace v minulosti. Takové žádosti je samozřejmě třeba vyřizovat v souladu se zákonem, tj. v zásadě není důvod požadované informace odmítat, neboť nemíří na konkrétní osoby. Že pouhé mechanické srovnání pokut za přestupky stejné skutkové podstaty má omezenou vypovídací hodnotu vzhledem k rozmanitosti skutkových okolností, bylo zmíněno výše.

Poněkud odlišným způsobem se k uplatnění zásady legitimního očekávání v oblasti správního trestání vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 1. 2015, č. j. 7 A 46/2011-33: „Soud má za to, že v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání, resp. práva rovného přístupu, velmi omezeno, neboť subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má ‚legitimní očekávání‘ pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem. Případné uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena i jemu.“ Městský soud v dané kauze odmítl argument žalobce Lesy České republiky, s. p., že zatímco obci K. v totožném regionu byla za 1000 m<sup>3</sup> včas neasanované kůrovcem napadené dřevní hmoty uložena pokuta ve výši 25 000 Kč, jemu za 47,2 m<sup>3</sup> zasažené dřevní hmoty byla uložena pokuta 47 000 Kč. Soud uvedl, že „nelze automaticky stanovit výši sankce k množství zasažené dřevní hmoty, takovýto algoritmus zákon nestanoví. Pod pojem závažnost lze dle soudu také zahrnout osobu, která správní delikt spáchala. Případné

<sup>24)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. 1 Afs 58/2009 – 541, č. 2119/2010 Sb. NSS.

<sup>25)</sup> Rozsudek citovaný v poznámce č. 20.

<sup>26)</sup> Rozsudek citovaný v poznámce č. 18.



*uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena i jemu. ... Zároveň je třeba přihlídnout k odlišnosti obou subjektů ve smyslu jejich předmětu činnosti, z které plyne rozdílná míra odbornosti i odlišné předpokládané majetkové poměry.“*

Obecně jen předchozí zákonná praxe zakládá legitimní očekávání. Jak konstatovala judikatura, „nelze se dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).“<sup>27)</sup> Třebaže se tato judikatura týkala povolovací praxe, jistě i v oblasti správního trestání by v principu mělo platit, že pokud určitá skutkově srovnatelná jednání nebyla v předchozí praxi postihována, ač by měla, nemůže se pachatel obdobného činu dovolávat legitimního očekávání, že i jeho protiprávní jednání bude „tolerováno“. Něco jiného je ovšem „dysfunkce veřejné moci“ projevující se „dlouhodobou, konzistentní, avšak nezákonnou praxí v určité věci, která v subjektu vyvolá přesvědčení, že jedná v souladu s právem.“<sup>28)</sup>

### ***Podpurná využitelnost metodických pomůcek při stanovení výše pokuty („bodový systém“, interní sazebník)***

Již starší judikatura připustila, že „součástí volné úvahy při rozhodování o ukládání sankce za správní delikt mohou být jako objektivizovaný základ a východisko úvahy správního orgánu o stanovení výše sankce také matematicky vyjádřené modelové situace či propočty. Volnou úvahu však nemohou nahradit ani vyloučit.“<sup>29)</sup> „Není nezákonné, užije-li snad správní úřad v řízení o správních deliktech jako metodické pomůcky pro stanovení výše pokuty také interního (resortního) „sazebníku“, uvádějícího koeficienty, zvyšující sankci podle charakteru deliktního jednání; to tím spíše, jestliže se takového sazebníku jako závazné normy v rozhodnutí vůbec nedovolává a výši pokuty odůvodní v rozhodnutí kritérii povýtce zákonnými.“<sup>30)</sup>

Recentní judikatura, byť se vztahující ještě k zákonným kritériím pro určení druhu sankce a její výměry podle předchozího přestupkového zákona č. 200/1990 Sb., označila případné použití metodických pomůcek pro hodnocení jednotlivých zákonných kritérií nejen za možné, ale dokonce za vhodné. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, „taková správní praxe není v rozporu se zákonem a naopak slouží k větší transparentnosti rozhodování správních orgánů v přestupkových věcech. Bodový systém použitý správními orgány spočívá ve stanovení váhy jednotlivým zákonným kritériím pro stanovení výše sankce pomocí

<sup>27)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS, podobně bod 37 v rozsudku ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012-73.

<sup>28)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012-30, č. 2872/2013 Sb. NSS.

<sup>29)</sup> Rozsudek VS v Praze ze dne 21. 2. 1997, sp. zn. 7 A 19/95.

<sup>30)</sup> Rozsudek VS v Praze ze dne 27. 2. 1998, sp. zn. 6 A 2/96.

určitého bodového ohodnocení, přičemž v rámci jednotlivých kritérií dále uvádí typové okolnosti, které je v rámci daného kritéria možné vzít v úvahu. Fakticky se dle Nejvyššího správního soudu jedná o pomůcku, která umožňuje do určité míry objektivizovat úvahy o výši restu a tyto úvahy odůvodnit.<sup>31)</sup>

### **Závěr**

Přestože z pohledu právní teorie není stanovení sazby pokuty od 0 Kč do několika milionů žádoucí, protože ponechává nadměrný prostor pro správní uvážení<sup>32)</sup>, v praxi jde o situaci naprosto běžnou; např. na úseku životního prostředí činí horní hranice pokut za některé přestupky 10 mil. Kč i více. Požadavky na zákonnost správního uvážení o výši pokuty je třeba chápat jako náležité zhodnocení všech relevantních kritérií posuzovaného skutku, nikoli *a priori* jako „vysvětlení“, proč přiměřená pokuta za prokázaný přestupek je právě 1 mil. Kč, nikoli, *cum grano salis*, 950 tis. Kč při horní hranici sazby 10 či 25 mil. Kč.

### **Shrnutí:**

Odůvodnění výše pokuty za přestupek činí správní praxi leckdy potíže. Autorka nejprve shrnuje základní pravidla správního uvážení o výši pokuty. Ta spočívají v povinnosti zhodnotit všechny relevantní okolnosti posuzovaného skutku, ať již jde o kritéria v zákoně výslovně uvedená, nebo o hlediska další, v zákoně přímo neuvedená, ale pro projednávaný případ významná. Dále rozebírá některé složitější otázky posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek, resp. zákonnosti způsobu jejího stanovení, jimiž se opakovaně zabývala judikatura. Jde o hodnocení osobních a majetkových poměrů pachatele v případech hrozícího likvidačního charakteru sankce, otázku porušení zásady legitimního očekávání vybočením z obvyklé výše pokut v „typově srovnatelných“ případech a možnost, resp. vhodnost použití interních metodických pomůcek pro hodnocení jednotlivých zákonných kritérií pro určení výměry pokuty („bodového systému“, interního sazebníku).

### ***Proportionality of the amount of the administrative fine in each individual case – summary:***

Determining the amount of the administrative fine and its reasoning in each individual case is often a difficult task for administrative bodies. In the first part of this essay, the author summarizes basic principles of the administrative consideration of the fine imposed. The authority must take into account all factors applicable to the circumstances of the case, those explicitly mentioned in the law as well as those not mentioned but relevant to the case. In the next

---

<sup>31)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. 4 As 304/2020 – 31.

<sup>32)</sup> Zásady tvorby právní úpravy přestupků schválené usnesením vlády České republiky ze dne 31. 7. 2018 č. 498.

part of the paper, the author analyses some more complex questions concerning proportionality of the amount of the administrative fine imposed in the case and the method of its determining, respectively. These questions have been reviewed by administrative courts repeatedly. The first issue is assessing of personal and financial status of the offender if there is a threat of elimination by excessive fine. The second issue is a potential breach of the principle of legitimate expectation by imposing the fine unreasonably different to standard amount of fines in comparable cases. The third issue is the admissibility and even desirability of guidelines on each legal criterion evaluation for determining the amount of the administrative fine (“tariff – rate schedule”).