

Metodika k ukládání pořádkových pokut podle § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Pořádková pokuta patří mezi nejdůležitější zajišťovací prostředky (opatření upravená v ustanoveních § 58 až § 64 a v § 147 správního řádu). Podmínky, za kterých správní orgán může pokutu uložit, jsou stanoveny v § 62 odst. 1 a 2 správního řádu¹. Jde o institut nezbytný k zajištění účelu a průběhu řízení, je proto upraven ve všech základních procesních předpisech. Předchozí právní úprava (§ 45 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) byla velmi neefektivní. Naprosto nepřiměřeně nízká sankce, která hrozila při porušení procesních povinností ve správním řízení (200 Kč) vedla k závažným problémům v řízení, kdy bylo velmi obtížné zajistit účast svědků, popř. účastníků řízení v případech, kdy proti nim bylo vedeno řízení z moci úřední, zejména měla-li by být v řízení uložena sankce. V přestupkovém řízení vzhledem k § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví prekluzivní lhůtu k projednání přestupku, výše pořádkové pokuty a s tím spojené průtahy v doručování vedly k faktickému rozvratu projednávání bagatelních agend u části správních orgánů. Vzhledem k tomu, že zákon č. 71/1967 Sb. nebyl novelizován nikdy jinak než v návaznosti na jiné předpisy (zejm. v oblasti elektronických komunikací), k úpravě výše sankce nikdy nedošlo.

Nově byla horní hranice sazby pořádkové pokuty zvýšena na 50 000 Kč. Tato výše je stejná jako v ostatních procesních předpisech². Zákon č. 337/1992 Sb., o správně daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje pak ještě přísnější úpravu, podle § 37 odst. 1 může správce daně tomu, kdo nesplní ve stanovené lhůtě povinnost nepeněžitě povahy (včetně povinností procesních) vyplývající z tohoto nebo zvláštního daňového zákona nebo uloženou rozhodnutím podle tohoto zákona opakovaně uložit pokutu až do celkové výše 2 000 000 Kč. Lze tedy konstatovat, že výše pořádkové pokuty podle správního řádu je sjednocena s ostatními procesními předpisy. Podmínky pro ukládání pořádkové pokuty podle správního řádu byly proti předchozímu stavu zpřesněny v tom smyslu, že výčet jednání, za která lze pořádkovou pokutu uložit, je nyní taxativní, tudíž ho nelze žádným způsobem

¹ § 62

Pořádková pokuta

(1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že

- a) se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu,*
- b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo*
- c) neuposlechne pokynu úřední osoby.*

(2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.

rozšiřovat. V ustanovení § 45 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. byl naproti tomu výčet demonstrativní („zejména tím...“). Tím dochází k upevnění právní jistoty.

Osobě, která se dopustí některého z jednání uvedených v § 62 odst.1 písm. a) až c), lze pokutu uložit pouze pokud tímto jednáním bylo závažně ztíženo řízení. Tomu kdo učiní hrubě urážlivé podání (odst. 2) lze pořádkovou pokutu uložit i bez splnění této podmínky. Ke ztížení řízení v těchto případech totiž zpravidla nedojde, ukládání pořádkové pokuty je nutné spíše z důvodu zachování autority správních orgánů, která je nezbytná k efektivní aplikaci právních předpisů, ochrany lidské důstojnosti úředních osob a v neposlední řadě též k pozvednutí právního vědomí obecně. Je přitom třeba přihlídnout ke skutečnosti, že správní orgány jsou ve své činnosti striktně vázány zákony a nemají na hrubě urážlivé podání ve většině případů možnost adekvátně reagovat a někdy jsou nuceny taková podání meritorně vyřizovat. Spisové řády totiž zpravidla správním orgánům neumožňují rozlišovat mezi klasickým podáním a písemností, jejíž obsah má za úkol pouze urazit adresáta, což by absurdně mohlo vést k vyřizování této písemnosti jako podání se zachováním všech procesních postupů, což by bylo zcela zbytečné a v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

„Hrubě urážlivé podání“ je neurčitý právní pojem, jeho výklad však nezáleží na subjektivním pocitu úřední osoby. V rámci svého uvážení správní orgán objektivně zhodnotí, zda jde o podání, které je skutečně nejen urážlivé, ale přímo hrubě urážlivé. Přitom přihlédne ke všem okolnostem případu a úvahy, kterými se při jejich hodnocení řídil, uvede v odůvodnění rozhodnutí tak aby byly přezkoumatelné odvolacím orgánem. Lze očekávat, že pojem *hrubě urážlivé podání* bude vymezen judikaturou správních soudů. Za hrubě urážlivé podání nelze v žádném případě považovat např. pouhou kritiku činnosti správního orgánu, byť by šlo o kritiku arogantní a neoprávněnou.

Ve všech případech je třeba vycházet ze zásady subsidiarity obsažené obecně v ustanovení § 2 odst. 2 a 3 správního řádu, podle kterého správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena. Do práv nabytých v dobré víře a do oprávněných zájmů dotčených osob může zasahovat jen v nezbytném rozsahu. Postupuje přitom podle základních zásad činnosti správních orgánů, zejména dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a aby odpovídalo okolnostem daného případu, na to, aby při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly a aby bylo od všech dotčených osob vyžadováno plnění jejich procesních povinností stejnou měrou.

² např. § 44 soudního řádu správního, § 53 občanského soudního řádu, § 66 trestního řádu

Ve vztahu k zajišťovacím prostředkům je zásada subsidiarity konkretizována v § 58 správního řádu, podle kterého správní orgán užije zajišťovací prostředky pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.

Pokutu lze ukládat i opakovaně, při jejím ukládání dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení (§ 63 odst. 3). Výše pokuty uložené v konkrétním případě bude vždy výsledkem uvážení správního orgánu. Rozhodně nelze obecně tvrdit, že „za urážku úředníka bude ukládána pokuta 50 000 Kč“. Podle hledisek stanovených zákonem bude pokuta na horní hranici stanovené sazby ukládána za jednání podle § 62 odst. 1 správního řádu tam, kde jednání výrazným způsobem ztížilo postup správního orgánu v řízení a dosažení účelu řízení, a to především v řízení, jehož předmět lze považovat za velmi významný (např. ta řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jejichž výsledkem může být uložení mnohamilionových opatření, dále některá stavební řízení a podobně). V případě hrubě urážlivého podání si lze srovnatelnou situaci představit pouze stěží. Smyslem sankce je zejména vzhledem k principu subsidiarity (§ 2 odst. 2 a 3 správního řádu) především individuální prevence. Z uvedeného důvodu lze uvažovat o sankcích v řádech stovek korun, v případech, kdy bude hrubě urážlivé podání hraničit s trestným činem v řádu tisíců korun.

Pořádková pokuta je ukládána rozhodnutím, proti kterému je možné podat odvolání. Odvolání má vždy odkladný účinek (§ 62 odst. 5). Za podmínek stanovených zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, lze rozhodnutí napadnout správní žalobou. Správní soud přezkoumá nejen zákonnost rozhodnutí, ale i jeho věcnou správnost a od pokuty uložené ve zjevně nepřiměřené výši může za podmínek stanovených v § 78 odst. 2 soudního řádu správního upustit nebo ji snížit i pokud bylo řízení jinak provedeno v souladu se zákonem. Dále je třeba upozornit na to, že novým rozhodnutím může pravomocně uloženou pokutu prominout nebo snížit i správní orgán, který ji uložil (§62 odst. 6 správního řádu).

Uložením pořádkové pokuty není dotčena jiná odpovědnost za hrubě urážlivé podání či jiné jednání, za které je pokuta ukládána (především „rušení pořádku“). V úvahu může přicházet odpovědnost občanskoprávní (při zásahu do práva na ochranu osobnosti) či trestněprávní, pokud by byla naplněna skutková podstata např. trestného činu podle § 154 (útok na státní orgán³) nebo § 206 (trestný čin pomluvy, kterého se dopustí ten, *kdo o jiném*

³ § 154

(1) *Kdo jinému vyhrožuje usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu*
a) *v úmyslu působit na výkon pravomoci státního orgánu, nebo*
b) *pro výkon pravomoci státního orgánu,*

sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Kdo hrubě urazí nebo pomluví státní orgán při výkonu jeho pravomoci nebo pro tento výkon, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem.

Toto ustanovení se vztahuje pouze na státní orgány, nikoliv na orgány samosprávy nebo jiné správní orgány.