

Pavel Švásta

Pohyblivá horní hranice pokut – (staro)nový trend v oblasti správního trestání a problémy s ním spojené

Trestem, který hraje dominantní roli v oblasti přestupkového práva, je pokuta podle § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřZ“).¹⁾ Při stanovení výše pokuty nehrají roli pouze faktory jako jsou polehčující a přitěžující okolnosti (§ 39 a § 40 PřZ), nebo povaha a závažnost přestupku (§ 38 PřZ), ale i spodní a horní hranice pokuty. V případě posledně jmenovaného je nutné poukázat na skutečnost, že horní hranice pokuty nemusí být určena toliko pevnou částkou, ale odvozením od jiné hodnoty – např. rozsahu protiprávního jednání, obratu právnické nebo podnikající fyzické osoby, neoprávněně získaného prospěchu etc. (dále jen „pohyblivá horní hranice pokuty“).

V kontextu celkové historie trestního práva správního se tento způsob určení horní sazby pokuty může jevit jako novum, nicméně při bližším pohledu je nutné konstatovat, že je tento způsob určení horní sazby pokuty záležitostí starou několik dekad, která má tendenci expandovat napříč jednotlivými oblastmi, a to i v kontextu europeizace²⁾ českého přestupkového práva. Čím více tento způsob určení horní hranice pokuty dostává v rámci právního systému větší prostor, tím více se projevují i problémy s ním spojené – např. problematika promlčecích lhůt, určení rozsahu protiprávního jednání, nebo problematika absorpce podle § 41 PřZ.

Cílem tohoto článku je poukázat na problematické rysy určení horní hranice pokuty jejím odvozením od jiné hodnoty, tj. nikoliv klasicky pevnou částkou, a způsob řešení těchto problémů v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) s několika náměty, jak k této problematice přistupovat do budoucna. Předkládaný článek tak vychází zejména z kazuistiky, která poskytuje odpovědi na výše uvedené dotazy. Vzhledem ke snaze o komplexní pojetí této problematiky je část článku čerpající zejména z kazuistiky uvozena dvěma kapitolami věnovanými teoretickému úvodu do problematiky horních sazeb pokut, kterými je problematika funkce horní hranice pokuty a historie a důvody vzniku pohyblivých horních hranic pokut.

¹⁾ Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, str. 254. ISBN 978-80-7502-612-5.

²⁾ K problematice viz POTĚŠIL, Lukáš. Europeizace a evropské správní právo. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, str. 222 až 229. ISSN: 1210-9126. Dostupný na: <<https://journals.muni.cz/cpv/article/view/5382>> [citováno 28. 9. 2025].

Funkce horní hranice pokuty

Horní hranice pokuty hraje při ukládání pokut za přestupky několik funkcí, neboť je determinantem / indikátorem pro určení:

- trestní politiky státu v dané oblasti;
- délky promlčecí doby podle obecné úpravy obsažené v § 30 PŘZ;
- zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“);
- typové závažnosti protiprávního jednání při ukládání trestu za sbíhající se přestupky podle § 41 odst. 1 PŘZ a aplikace zásady absorpce;

V případě horní hranice pokuty jako **indikátoru trestní politiky státu** v určité oblasti je možné odkázat na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (dále jen „ÚS“ a „nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02“), ve kterém posuzoval ÚS ústavnost spodní hranice pokuty stanovené ve výši 500 000 Kč v § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Důvodem stanovení takto vysoké spodní hranice pokuty za spáchání správního deliktu spočívajícího v užívání prostor v rozporu s kolaudačním rozhodnutím byla dle tvrzení zákonodárců skutečnost, že se jednalo o masivně páchaná protiprávní jednání, a pokuty ukládané stavebními úřady byly neúčinné. Z tohoto důvodu tak bylo nutné přikročit ke zostření represe, a to formou stanovení minimální výše pokuty v částce 500 000 Kč. K problematice stupňování represe ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 uvedl, že stupňování represe včetně navyšování spodní hranice pokuty může patřit k legitimním krokům v rámci sankční politiky, neboť snižuje výhodnost protiprávního jednání. V této souvislosti však ÚS upozornil na skutečnost, že pokud jsou dosud ukládané sankce neefektivní, je nutné zkoumat, zda tomu je kvůli nečinnosti příslušných orgánů, nebo z důvodu nízké sazby pokut. V prvním případě ÚS doporučoval zapojení kontrolních mechanismů, aby příslušné orgány státu plnily svoji funkci. V druhém případě ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 poukázal na skutečnost, že je nutné zvýšení horních sazeb pokut, neboť dosavadní výše pokut evidentně umožňuje přístup, kdy se protiprávní jednání vyplácí. K problematice zpříšňování represe prostřednictvím stanovení spodní hranice pokuty ve výši 500 000 Kč se v daném případě ÚS postavil odmítavě, když upozornil na skutečnost, že pokuta stanovená v takové výši může být jednak likvidační, jednak znemožňuje individualizaci sankce.³⁾

³⁾ Cit. z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02: „V tomto případě sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází se všemi subjekty stejně, avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci. Jistě ne každá faktická nerovnost zakládá zásah do základních práv a svobod; jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (publ. in Ústavní soud České republiky, Sbíрка nálezů a usnesení, C.H. Beck, sv. 3, č. 29), „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující v určitém směru již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny a podobně“. Vzhledem k tomu, že i zde se v zásadě jedná o nerovnost sociální, je třeba zkoumat, zda se jedná o zásah značné intenzity, neboť každé stanovení dolní výše pokuty může představovat určitou nerovnost, nikoliv každé však znamená nerovnost v ústavněprávním

K funkci horní sazby pokuty jako indikátoru trestní politiky státu v dané oblasti je nicméně vhodné poukázat na skutečnost, že je výrazným způsobem v poslední době oslabována právě europeizací českého práva, neboť celá řada evropských předpisů obsahuje i určení minimální výše horních sazeb pokut, které lze za jejich porušení uložit, kdy tyto výše pokuty jsou stanoveny pro celou Evropskou unii (dále jen „EU“), což ve výsledku vede k tomu, že v oblasti správního trestání lze ukládat i pokuty vyšší, než v trestním právu – v této souvislosti lze odkázat na § 68 odst. 1 a 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“), dle kterého může soud uložit peněžitý trest v denních sazbách od 20 do počtu denních sazeb, kolik odpovídá horní hranici trestní sazby trestu odnětí svobody stanovené ve dnech za pachatelem spáchaný trestný čin, kdy denní sazba činí nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč. Toto pásmo přitom platí pouze pro fyzické osoby - v případě právnických osob je nutné poukázat na § 18 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TOPOS“), který stanoví sazbu peněžitého trestu v rozmezí od 1 000 Kč do 2 000 000 Kč.

V případě funkce horní hranice pokuty jako **determinantu délky promlčecí doby** je nutné poukázat na § 30 PŘZ, dle kterého činí základní promlčecí doba 1 rok, nebo 3 roky v případě, že je možné za přestupek uložit pokutu, jejíž horní hranice je nejméně 100 000 Kč. Tato kategorizace promlčecích lhůt v závislosti na minimální horní hranici pokuty v sobě nese obecnou zásadu, že čím více je přestupek závažnější (a tím i zpravidla náročnější na dokazování), tím delší by měla být promlčecí doba.⁴⁾ Celá řada právních předpisů však obsahuje odchýlnou úpravu určení délky promlčecí doby – např. § 270 zákona č. 134/2016 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 23 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Naopak některé právní předpisy promlčecí doby u přestupků neupravují, např. zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 240/2012 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů, což ovšem neznamená, že by se v daném případě automaticky postupovalo podle § 30 PŘZ. Promlčecí doba totiž může být stanovena v jiném právním předpise, který určuje správní orgán oprávněný k projednání těchto přestupků – v případě posledně dvou citovaných předpisů viz § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZČNB“).

Horní hranice pokuty je také správními soudy používána jako faktor pro **určení toho, zda v konkrétním případě nedošlo k uložení zjevně nepřiměřené pokuty** podle § 78 odst. 2 SŘS, resp. k aktivaci moderačního práva soudu. V konkrétní rovině § 78 odst. 2 SŘS stanoví, že soud v případě, kdy zjistí, že byl za správní delikt uložen zjevně nepřiměřený trest, tento může buď snížit, nebo

smyslu. Pokud však jde o intenzitu a proporcionalitu předmětného zásahu, tou se již Ústavní soud zabýval a výše uvedené závěry - i když je věc posuzována z jiného pohledu - platí i zde.“

⁴⁾ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, str. 228. ISBN 978-80-7502-612-5.

od něj upustit. Moderační právo správních soudů zde vychází z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁵⁾ K tomuto postupu je soud oprávněn přistoupit za kumulativního splnění následujících podmínek: (i) uložená pokuta není pouze a jen nepřiměřená, ale je „zjevně nepřiměřená“, (ii) nejsou splněny podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí, (iii) lze tak učinit na základě skutkového stavu zjištěného správními orgány, které nedoznaly dokazováním soudy výrazných změn a (iv) takový postup navrhl žalobce (tj. sankcionovaný) ve správní žalobě. Ustanovení § 78 odst. 2 SŘS sice hovoří o „zjevně nepřiměřeném trestu“, nicméně již neupravuje definici tohoto pojmu, resp. hodnotu, která by měla být použita pro hodnocení zjevné (ne)přiměřenosti uloženého trestu. Rozhodovací praxe NSS⁶⁾ k těmto deficitům uvedla, že v případě zjevně nepřiměřeného trestu se jedná o situaci, kdy je uložená pokuta zákonná a odůvodněná, nicméně se přičí obecným představám o spravedlnosti. Rozhodovací praxe NSS pak za „benchmark“ zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty používá nejen okolnosti spáchání přestupku, ale i horní sazbu pokuty, resp. maximální výši pokuty, kterou bylo možné za dané protiprávní jednání uložit – v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2023 č. j. 3 As 84/2022 – 38⁷⁾, nebo ze dne 9. 11. 2023 č. j. 3 As 149/2022 – 49⁸⁾. V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že NSS ve své judikatuře automaticky nekvantifikoval procento z horní sazby pokuty, které by již bylo možné za znak zjevné nepřiměřenosti pokuty považovat – v rozsudku ze dne 17. 1. 2024 č. j. 6 As 16/2023 – 27 NSS upozornil na skutečnost, že zjevně nepřiměřenou pokutou nemusí být ani ta, která dosahuje 95 % horní sazby pokuty. V obecné rovině je přitom nutné upozornit na zásadu formulovanou NSS v rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 65, dle které čím nižší je sankce, tím menší je prostor pro její další snížení.

Horní hranice pokuty je také **určující pro uložení trestu v případě projednání přestupků ve společném řízení podle § 41 odst. 1 PrZ**. V souladu s § 41 odst. 1 PrZ se v případě společného řízení uloží pokuta za přestupek „nejpřísněji trestný“, kterým je typově nejzávažnější přestupek, tj. přestupek, za který lze uložit nejvyšší možnou pokutu.⁹⁾ V případě rovnosti horních hranic pokut se přihlíží i k existenci a spodní hranici pokut¹⁰⁾ - pokud tento faktor absentuje, uloží se pokuta za přestupek nejzávažnější.

⁵⁾ Viz také KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 650. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁶⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23.

⁷⁾ Námitka zjevné nepřiměřenosti pokuty odmítnuta u pokuty, která se pohybovala v 1/3 zákonné sazby.

⁸⁾ Námitka zjevné nepřiměřenosti pokuty odmítnuta u pokuty pohybující se těsně pod 1/4 zákonné sazby.

⁹⁾ V této souvislosti lze analogicky odkázat na rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 As 240/2016 – 38, který se týkal podobné úpravy obsažené v § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017.

¹⁰⁾ Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, str. 324. ISBN 978-80-7502-612-5.

Pohyblivá horní hranice pokuty – historie a důvody

Historický exkurz v oblasti tématu pohyblivé horní sazby pokuty nelze v českých podmínkách zahájit jinak než **zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 1. 7. 2001** (dále jen „ZOHS 1991“). V konkrétní rovině stanovil § 14 ZOHS 1991 pokuty pro případ porušení tohoto zákona, a to hned dvěma způsoby, když stanovil, že za porušení povinností ZOHS 1991 bylo možné podnikateli uložit pokutu až do výše 5 % z obrátu za poslední finančně uzavřený rok, nebo v případě prokázání majetkového prospěchu z porušení tohoto zákona nejméně do výše tohoto prospěchu. ZOHS 1991 byl počínaje 1. 7. 2001 nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“). Ustanovení § 22 odst. 2 ZOHS ve znění účinném do 31. 8. 2009 obsahovalo alternativní stanovení pokut za porušení zákazů stanovených v § 3 odst. 1, § 4 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 18 odst. 1, resp. porušení povinností stanovené v § 15 odst. 2, a to tak, že za porušení těchto zákazů (resp. povinností) bylo možné uložit pokutu až do výše 10 mil. Kč, resp. 10 % z „čistého obrátu dosaženého za poslední ukončený kalendářní rok.“

Ve stejném roce, kdy nabyl účinnosti ZOHS, byla schválena novela **zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „ZoÚ“), která byla provedena zákonem č. 353/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novela zavedla do § 37 odst. 1 ZoÚ horní sazbu pokuty za porušení povinností v § 37 odst. 1 uvedených povinností ve výši 3 %, res. 6 % z hodnoty úhrnu rozvahy, kdy tato hodnota byla definována v § 20 písm. b) bod. 1 ZoÚ následovně: „úhrn zjištěný z rozvahy v ocenění neupraveném o položky podle § 26 odst. 3...“

V následujících letech se pak institut pohyblivých horních hranic pokut stal naprosto standardní součástí úpravy přestupků v jednotlivých právních předpisech, a to zejména v oblasti právních předpisů regulujících oblast finančního trhu, hospodářské soutěže nebo telekomunikací. V současné době je institut pohyblivých horních hranic pokut naprosto běžně používán napříč celou legislativou, a to i z důvodu europeizace českého práva, kdy sankční ustanovení jednotlivých nařízení a směrnic obsahují i stanovení výše pokut, které mají být uloženy za jejich porušení. V této souvislosti lze aktuálně odkázat např. na čl. 99 odst. 3¹¹⁾ a 4¹²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1689 ze dne 13. června 2024, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci a mění nařízení (ES) č. 300/2008, (EU) č. 167/2013, (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 a (EU) 2019/2144 a směrnice 2014/90/EU, (EU) 2016/797 a (EU) 2020/1828 (akt o umělé inteligenci), které operují

¹¹⁾ Cit.: „Za nedodržení zákazu postupů v oblasti AI uvedených v článku 5 se uloží správní pokuty až do výše 35 000 000 EUR nebo, dopustí-li se porušení podnik, až do výše 7 % jeho celkového celosvětového ročního obrátu za předchozí finanční rok podle toho, která hodnota je vyšší...“

¹²⁾ Cit.: „Za nesoulad s jakýmkoli z následujících ustanovení týkajících se jiných provozovatelů nebo oznámených subjektů, než kteří jsou uvedeni v článku 5, se uloží správní pokuty až do výše 15 000 000 EUR nebo, dopustí-li se porušení podnik, až do výše 3 % jeho celkového celosvětového ročního obrátu za předchozí finanční rok podle toho, která hodnota je vyšší...“

s alternativními horními sazbami pokuty určenými jak pevnou částkou, tak odvozenými od celkového celosvětového ročního obratu za předchozí finanční rok.

V souvislosti s problematikou pohyblivé horní hranice pokuty je nutné zmínit i problematiku alternativního určení horní hranice pokuty, tj. jak pevnou částkou, tak jejím určením od jiné hodnoty – např. neoprávněný prospěch, obrat etc. Taková konstrukce není v českých podmínkách výjimečná; jako příklad lze vzít přestupek upravený původně v § 164 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 2. 1. 2018 (dále jen „ZPKT“); skutkovou podstatou tohoto přestupku byl neoprávněný výkon činnosti podle ZPKT bez příslušného oprávnění.¹³⁾ Za spáchání přestupku upraveného v § 164 odst. 1 písm. a) ZPKT ve znění účinném do 2. 1. 2018 bylo možné v souladu s § 164 odst. 3 písm. b) ZPKT uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč. Dne 3. 1. 2018 nabyla účinnosti novela ZPKT provedená zákonem č. 204/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 204/2017 Sb.“). Přestupek původně upravený v § 164 odst. 1 písm. a) ZPKT byl následně přesunut (s určitými modifikacemi) do § 162 odst. 1 písm. a) ZPKT, a výše pokuty za spáchání tohoto přestupku byla nově stanovena v § 162 odst. 6 ZPKT následovně: *„Za přestupek podle odstavce 1 se uloží pokuta do a) 150 000 000 Kč, b) výše 10 % celkového ročního obratu této právnické osoby podle její poslední řádné účetní závěrky nebo konsolidované účetní závěrky, nebo c) výše dvojnásobku neoprávněného prospěchu získaného spácháním tohoto přestupku.“* Horní hranice pokuty je tak postupně určena třemi hodnotami: (i) pevnou částkou ve výši 150 000 000 Kč, (ii) procentní částkou z celkového ročního obratu, nebo (iii) výši neoprávněného prospěchu. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 204/2017 Sb. byla tato konstrukce výše ukládané sankce převzata přímo z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 ze dne 16. dubna 2014 o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES, a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU. Jak již bylo nicméně uvedeno, deficitem evropské legislativy je její celounijní platnost, kdy nereflexuje cenovou hladinu v jednotlivých členských státech – což může zejména při stanovení horní hranice pokuty pevnou částkou způsobovat v konkrétních národních úpravách excesivní výše pokut.¹⁴⁾

Dále je vhodné poukázat na skutečnost, že s problematikou horní hranice pokuty souvisí ještě problematika přesného stanovení pokuty určené od jiné hodnoty. Zatímco v případě pohyblivé horní hranice pokuty dochází k výpočtu horní hranice pokuty, která může být – ale nemusí – být uložena, v případě

¹³⁾ Např. neoprávněné poskytování investičních služeb.

¹⁴⁾ V této souvislosti lze odkázat na důvodovou zprávu k zákonu č. 204/2017 Sb.: *„Zákonodárce si je vědom, že horní hranice výše pokut dosahující částky 150 000 000 Kč a vyšší jsou na poměry České republiky, resp. subjektů zde působících v oblasti kapitálového trhu, zdanlivě velmi vysoké... (...) Ačkoli tedy Česká republika je povinna horní hranici výše pokut stanovit v zákoně v souladu s požadavky komunitárního práva, výše konkrétních ukládaných pokut musí odpovídat poměrům a finanční situaci subjektů v České republice.“*

přesného stanovení pokuty se jedná o situaci, kdy je výše pokuty přesně určena ve vztahu k rozsahu konkrétního pochybení. V této souvislosti lze zmínit § 116 odst. 3 a 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoV“), který obsahuje úpravu sazby pokuty za spáchání přestupku upraveného v § 116 odst. 1 písm. b) ZoV jako násobek:

- 40 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod objemu, nejvýše však 500 000 Kč [§ 116 odst. 3 ZoV];
- 70 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných podzemních vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však 500 000 Kč [§ 116 odst. 4 ZoV].

Z výše uvedené konstrukce přitom vyplývá, že pokuta je počítána tak, že se objem nedovoleně odebraných vod vynásobí konkrétní částkou a tím je určena konkrétní výše pokuty – nikoliv její horní sazba (viz dále). Pokud nicméně takto vypočítaná výše pokuty překročí limit 500 000 Kč, správní orgán může uložit pokutu maximálně ve výši 500 000 Kč.

Závěrem k problematice pohyblivé horní hranice pokuty lze zmínit ještě jeden aktuální trend z domácí (a částečně i evropské) legislativy, který osobně považuji za kontroverzní – jedná se o stanovení hodnoty, ze které má být vypočítána horní sazba pokuty, odhadem. V této souvislosti lze odkázat na úpravu obsaženou v zákoně č. 234/2025 Sb., o volebních kampaních a o transparentnosti a cílení politické reklamy (dále jen „zákon o volebních kampaních“), který je výsledkem transpozice Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy (dále jen „Nařízení č. 2024/900“). V konkrétní rovině stanoví § 26, § 27, § 28 a § 29 zákona o volebních kampaních výčet přestupků, za které je možné uložit pachateli přestupku pokutu až do výše 4 % až 6 % „ročního celosvětového obratu dosaženého pachatelem podle jeho poslední řádné účetní závěrky“. Ustanovení § 30 odst. 5 zákona o volebních kampaních stanoví, že: „Nelze-li skutečnou výši ročního celosvětového obratu pachatele zjistit z účetní závěrky, stanoví výši ročního celosvětového obratu pachatele správní orgán kvalifikovaným odhadem.“ V této souvislosti je nutné poukázat na skutečnost, že citované ustanovení zákona o volebních kampaních jde nad rámec Nařízení č. 2024/900, který výše uvedené pravidlo určení ročního celosvětového obratu pachatele neobsahuje – a oba dva předpisy společně neobsahují ani definici pojmu „roční celosvětový obrat pachatele“. To je ovšem jen detail ve srovnání s jiným tématem, který lze v této souvislosti nastolit – a to je určení horní hranice pokuty „odhadem“. V této souvislosti lze odkázat ještě na zákon č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování (dále jen „zákon o lobbování“), který nabyl účinnosti 1. 7. 2025 a který stanoví v § 14 odst. 4 písm. c) za přestupky v něm uvedené horní sazbu pokuty: „1 000 000 Kč nebo do výše 3 % hodnoty aktiv právnické osoby.“ Proces určení hodnoty aktiv obsahuje § 14 odst. 6 zákona o lobbování; § 14 odst. 8 téhož zákona stanoví pravidlo, podle kterého: „Nelze-li skutečnou výši aktiv zjistit postupem podle odstavce 6, stanoví hodnotu aktiv ministerstvo

kvalifikovaným odhadem.“ Důvodová zpráva k zákonu o lobbování přitom k tomuto nestandardnímu institutu mlčí.

Oba právní předpisy tak umožňují stanovení horní sazby pokuty „odhadem“ – tento scénář nastupuje jako alternativa v případech, kdy se nepodaří určit hodnotu aktiv přesně. Otázkou zůstává, jak je v tomto případě naplněn čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)¹⁵⁾. Čl. 39 Listiny nestanoví požadavek na to, aby zákon stanovil konkrétní výši / hodnotu horní hranice pokuty – stačí stanovení procesu jejího určení, což je i případ pohyblivých horních hranic pokut. Problém spatřuji v situaci, kdy horní sazba pokuty je určována odhadem správního orgánu. V takto sporných případech budou kladeny extrémně přísné nároky na přezkum procesu odhadu hodnoty aktiv prováděného správním orgánem, kdy tento postup bude muset být odůvodněný a přezkoumatelný – tj. správní orgán bude muset uvést konkrétní hodnoty, ze kterých při svých úvahách vycházel, a dále podrobně popsat proces, na základě kterého dospěl ke konkrétní částce. I tato činnost správního orgánu bude totiž muset naplnit zásadu materiální pravdy podle § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), a proces určení horní sazby pokuty bude muset naplnit požadavek odůvodnění rozhodnutí podle § 68 odst. 3 SŘ, přezkoumatelného v navazujícím soudním řízení. Osobně se nicméně domnívám, že takto široce daná diskrece správnímu orgánu nemusí obstát v procesu přezkumu ÚS z důvodu neurčitosti, a narušení právní jistoty obviněného z přestupku v otázce výše určení horní hranice pokuty, kterou je ohrožen.

Pohyblivá horní hranice pokuty a její dopad na promlčecí doby

Jak již bylo zmíněno v úvodu tohoto článku, § 30 písm. a) PŘZ stanoví základní prekluzivní dobu v délce 1 roku; v souladu s § 30 písm. b) PŘZ pak činí promlčecí doba 3 roky, pokud je za daný přestupek možné uložit pokutu, jejíž horní hranice činí minimálně 100 000 Kč. Ustanovení § 30 PŘZ však neobsahuje odpověď na otázku, jak určit délku promlčecí doby v případě, kdy je horní hranice pokuty stanovena nikoliv pevnou částkou, ale odvozena od jiné hodnoty. Tuto otázku řešil ve své rozhodovací praxi NSS opakovaně, a dospěl k závěru, který se na první pohled může jevit jako nelogický, nicméně optikou základních hodnot chráněných právem jako racionální. V konkrétní rovině lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020 – 76 (dále jen „rozsudek č. j. 10 Afs 72/2020 – 76“), ve kterém NSS poukázal na skutečnost, že v případě tzv. pohyblivých horních hranic pokut se aplikuje kratší, jednorocní, promlčecí doba. K tomuto závěru dospěl NSS ve vztahu k ZoÚ; v posuzovaném případě byla determinantem horní hranice pokuty aktiva obviněného z přestupku, resp. horní hranice pokuty byla určena jako 3 % z aktiv obviněného z přestupku. V rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020 – 76 NSS vybuodoval své závěry na následujících tezích:

¹⁵⁾ Cit.: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestním činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“

- základní délka promlčecí doby je v § 30 písm. a) PŘZ stanovena v délce 1 roku – odchylky od tohoto pravidla je nutné vykládat restriktivně;
- smyslem právní úpravy promlčení je stanovení jistoty nejen pro pachatele přestupku, ale i pro jiné účastníky řízení ve věci zániku odpovědnosti za přestupek s tím, že tato jistota se týká i správních orgánů – které tak vědí, kolik času mají na projednání daného případu;
- obviněný z přestupku musí mít právní jistotu ve vztahu k okamžiku zániku odpovědnosti za jím spáchaný přestupek;
- délka promlčecí doby musí být známa již na počátku přestupkového řízení; tuto délku promlčecí doby v kontextu hodnoty, od které je odvozena horní hranice pokuty, nelze dokazovat – krom toho, proces dokazování může být komplikovaný a výsledek sporný;
- u téhož přestupku nelze mít dvě promlčecí doby v závislosti na hodnotě, od které se počítá právě horní hranice pokuty.

V kontextu doktríny pak NSS v rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020 – 76 poukázal na skutečnost, že výše uvedené teze vedou k absurdním závěrům – cílem pohyblivé horní hranice pokuty je pokud možno nejpřísnější postih společensky nežádoucího jednání v oblastech, kde hrozí, že profit z protiprávního jednání bude pravidelně převyšovat horní hranici pokuty stanovenou klasickým způsobem – tj. pevnou částkou. Ve finále je však pro projednání těchto závažných případů stanovena nejkratší možná lhůta, která je typická pro přestupky s nižší typovou závažností, resp. společenskou nebezpečností.¹⁶⁾

Výše uvedenou tezi týkající se určení délky promlčecí doby NSS ve své rozhodovací praxi zopakoval několikrát, a to nejčastěji ve vztahu k zákonu č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 28. 7. 2016 – horní hranice pokuty byla určována v případě přestupku upraveného v § 42b odst. 1 písm. s) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 28. 7. 2016 hmotností, o kterou překročilo motorové vozidlo nejvyšší povolenou hmotnost. V konkrétní rovině lze odkázat na rozsudek ze dne 22. 6. 2021, č. j. 1 As 100/2021 – 29, ve kterém NSS uvedl, že pokud by měla být promlčecí doba určována v závislosti na hmotnosti, o kterou byl překročen povolený limit, pak by – ad absurdum – mohlo o změně promlčecí doby rozhodovat pár kilogramů, o které byl daný limit překročen.¹⁷⁾

¹⁶⁾ Na tuto skutečnost pak kriticky poukazuje i doktrína: „*Takové procentuální vyjádření horní hranice sazby pokuty se přitom vyskytuje v principu právě u přestupků s vyšší mírou oné typové společenské škodlivosti, resp. závažnosti. Prodloužená promlčecí doba v délce tří let se u nich však v zásadě neuplatní (NSS 10 Afs 72/2020-76).*“ BOHADLO, David; BROŽ, Jan; KADEČKA, Stanislav; PRŮCHA, Petr; RIGEL, Filip; ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Klušer ČR, 2020, str. 172. ISBN 978-80-7676-419-4.

¹⁷⁾ Cit.: „*Z principu předvídatelnosti práva plyne, že není možné, aby se prekluzivní lhůta u stejného typu přestupku lišila v závislosti na aktuálních okolnostech přestupku (ad absurdum v případě, kdy by přestupce překročil maximální provozní hmotnost vozidla o 10 999 kg, uplatnila by se kratší doba, zatímco v případě překročení o 11 001 kg již delší.)*“ Na absurdnost této úvahy pak NSS odkázal i v rozsudku ze dne 26. 1. 2023 č. j. 7 As 111/2021 – 25.

V souvislosti s určením promlčecí doby u přestupku je nutné věnovat pozornost již zmíněné problematice určení horní hranice pokuty alternativně – tj. jak pohyblivou horní hranicí pokuty, tak „konvenčně“ – tj. fixní částkou. Touto problematikou se NSS zabýval opakovaně¹⁸⁾, a to ve vztahu k § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v platném znění (dále jen „ZoC“), který stanoví, že: „Za přestupek lze uložit pokutu (...) ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč...“ Jak vyplývá z citovaného § 16 odst. 4 písm. b) ZoC, ten stanoví horní sazbu pokuty dvěma způsoby: (i) buď jako násobek nepřiměřeného majetkového prospěchu, nebo (ii) do 1 000 000 Kč, pokud je zmíněný majetkový prospěch nižší než 1 000 000 Kč. NSS výše uvedené ustanovení interpretoval v rozsudku ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 As 400/2020 – 49¹⁹⁾ tak, že v posuzovaném případě je vždy obviněný z přestupku ohrožen pokutou, jejíž horní sazba činí nejméně 1 000 000 Kč – v případě, že by byla upravena pokuta jako násobek nepřiměřeného majetkového prospěchu, a tato nepřesáhla částku 1 000 000 Kč, aplikovala by se automaticky horní sazba ve výši 1 000 000 Kč. Pokud by takto určená částka překročila hodnotu 1 000 000 Kč, aplikovala by se takto vypočtená hodnota – z tohoto důvodu NSS dospěl k závěru, že v daném případě se tak aplikuje delší, tj. tříletá, promlčecí doba.

V souvislosti s problematikou alternativního určení horní sazby pokuty pak lze zmínit ještě rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2023, č. j. 2 As 303/2022 – 42²⁰⁾. V tomto rozsudku NSS upozornil na skutečnost, že pokud bude horní hranice pokuty určena alternativně – tj. výpočtem / odvozením od konkrétní hodnoty a zároveň bude stanovena pevná horní hranice pokuty ve výši nejméně 100 000 Kč, pak obecná promlčecí doba u daného přestupku bude podle § 30 PŘZ 3 roky.

V souvislosti s problematikou prekluze lze zmínit ještě jeden případ, kdy při přípravě PŘZ bylo opomenuto riziko promlčení ve vztahu k přestupkům s pohyblivou horní hranicí pokuty. Konkrétně se jedná o § 46e odst. 3 ZČNB ve znění účinném do 31. 12. 2023, který byl v souvislosti s nabytím účinnosti PŘZ novelizován do následujícího znění: „U přestupku, k jehož projednání je příslušná Česká národní banka podle tohoto anebo jiného zákona nebo podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 1 000 000 Kč, činí promlčecí doba 5 let. Byla-li promlčecí doba u tohoto

¹⁸⁾ Viz rozsudky ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 As 400/2020 – 49 a ze dne 24. 10. 2023, č. j. 2 As 303/2022 – 42.

¹⁹⁾ Cit.: „Je zřejmé, že citované ustanovení představuje dvě různé alternativy stanovení pokuty, byť si z nich správní orgán nemůže vybrat volně dle své úvahy. Nadto za situace, kdy stěžovatelce hrozila pokuta do výše 1 000 000 Kč, případně ještě vyšší, pokud by její nepřiměřený majetkový prospěch přesáhl tuto hranici, by se mohla jen stěží domnívat, že se na ni nemá uplatnit úprava prekluzivní doby pro přestupky s vrchní hranicí sazby pokuty minimálně 100 000 Kč. Pokud by správní orgán vyměřoval pokutu podle nepřiměřeného majetkového prospěchu do výše 1 000 000 Kč, byla by tato částka zároveň horní hranicí pokuty; pokud by pokutu vypočítával pro větší nepřiměřený majetkový prospěch, nižší pokuta by ani nepřicházela v úvahu. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že by za použití přestupkového zákona byla doba tříletá [§ 30 písm. b) přestupkového zákona].“

²⁰⁾ Cit.: „Jinak tomu však bude u alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč – v takových případech bude promlčecí doba tříletá podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.“

přestupku přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 10 let od jeho spáchání.“ Cílem této úpravy bylo prodloužení obecné prekluzivní lhůty stanovené PŘZ ve vztahu k přestupkům, které projednává ČNB, nicméně jak vyplývá z dané citace, při textaci § 46e odst. 3 ZČNB ve znění účinném do 31. 12. 2023 se opomnělo na skutečnost, že v případě přestupků s pohyblivou horní hranicí pokut na tyto bude dopadat obecná prekluzivní lhůta v délce 1 roku – přitom se jedná např. o přestupky v oblasti neoprávněného přijímání vkladů od veřejnosti (viz dále). Tento nedostatek byl zhojen až po více jak šesti letech, kdy byl § 46e odst. 3 ZČNB novelizován zákonem č. 462/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří (dále jen „zákon č. 462/2023 Sb.“), a to tak, že znění daného ustanovení bylo rozšířeno o následující text: „(...) nebo určuje horní hranici pokuty podle násobku neoprávněného prospěchu nebo podle dosaženého ročního obrátu.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 462/2023 Sb., pak výslovně k tomuto kroku uvedla, že jeho cílem je:

- eliminovat případy, kdy k promlčení došlo vinou nikoliv průtahů ze strany ČNB, ale orgánů činných v trestním řízení / opakované projednání věci v rámci soudního přezkumu;
- v souvislosti s rozsudkem č. j. 10 Afs 72/2020-76 je prekluzivní doba v případech, kdy je horní hranice přestupku odvislá od jiné hodnoty, toliko 1 rok;
- v případě závažných případů neoprávněného přijímání vkladů by prekluzivní lhůta činila toliko 1 rok.

Pohyblivá horní hranice pokuty a zásada absorpce

Další téma, které s sebou nese problematika pohyblivé horní hranice pokuty, je problematika souběhu přestupků a zásada absorpce, upravená v § 41 PŘZ ve spojení s 88 PŘZ. Ustanovení § 88 odst. 1 PŘZ upravuje problematiku společného řízení, které má být s podezřelým z přestupku vedeno za kumulativního splnění 3 podmínek: (i) podezřelý z přestupku se dopustil více přestupků (ii) jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností ve stejné oblasti veřejné správy, a (iii) k projednání těchto přestupků je příslušný týž správní orgán. Porušení povinností vést společné řízení ve věci vícero přestupků téhož pachatele však nezpůsobuje automatické nezákonnost, pokud správní orgán vede o vícero přestupcích vícero správních řízení a v nich zohlední uložené sankce a zároveň dostojí zásadě absorpce.²¹⁾ Ustanovení § 41 odst. 1 PŘZ pak stanoví, že je-li vedeno s jedním obviněným ze spáchání vícero přestupků společné řízení, uloží se trest podle: „(...) ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný.“

²¹⁾ V této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2014, č. j. 6 As 50/2023 – 35, cit.: „již v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 8 As 194/2022-38, k totožné námitce téže stěžovatelky Nejvyšší správní soud shrnul judikaturní závěry, podle nichž, pokud je zásada absorpce dodržena, nevedení společného řízení nezakládá nezákonnost rozhodnutí, a tedy není vadou, která by měla vliv na zákonnost takového rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, či ze dne 14. 10. 2021, č. j. 2 As 5/2020-50). Z této judikatury městský soud vycházel a správně se zabýval otázkou, zda za situace, kdy správní orgány nevedly společné řízení, ačkoli společné řízení vést měly, byla dodržena absorpční zásada.“

Praktickým problémem, který je spjat s problematikou absorpce, je hledání odpovědi na otázku, jak určit nejpřísněji postižitelný přestupek v případě, že jsou společně projednávány přestupky, z nichž u jednoho je horní hranice pokuty stanovena „konvenčně“ (tj. pevnou hodnotou) a v druhém případě se jedná o pohyblivou horní hranici pokut. Odpověď na tuto otázku poskytuje důvodová zpráva k § 41 PŘZ, která počítá se dvěma scénáři:

- v případě, že je u jednoho z projednávaných přestupků horní sazba pokuty stanovena pohyblivě, nebo alternativně „konvenčně“ – tj. pevnou částkou, pak se použije pro určení nejpřísněji trestného přestupku tato pevná částka;
- v případě, že je u jednoho z přestupků horní sazba pokuty stanovena pohyblivě bez alternativní pevné částky, pak je tento přestupek nejpřísněji trestný ve smyslu § 41 odst. 1 PŘZ.²²⁾

Výše uvedené závěry obsažené v důvodové zprávě k § 41 PŘZ přejal i dokument Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „MVČR“) „Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“ (dále jen „Průvodce PŘZ“)²³⁾, který ve svém třetím, aktualizovaném vydání²⁴⁾ fakticky obsah důvodové zprávy k PŘZ přejal v plném rozsahu; podobně pak učinila i část doktríny.²⁵⁾ V této souvislosti považují za vhodné poukázat na skutečnost, že tento názor obsahuje logiku, dle které by měla být v případě přestupků, za jejichž spáchání je stanovena pohyblivá horní hranice pokuty, automaticky aplikována delší promlčecí lhůta. Na tomto místě považují za vhodné upozornit na skutečnost, že důvodová zpráva k PŘZ a Průvodce PŘZ je v tomto bodu schizofrenní. Zatímco v případě promlčecích lhůt podle § 30 PŘZ je přestupek s pohyblivou horní sazbou pokuty automaticky řazen do kategorie přestupků s kratší (jednorocní) promlčecí dobou, což jsou tedy méně závažné (a společensky méně nebezpečné) přestupky, v případě absorpce podle § 41 odst. 1 PŘZ důvodová zpráva bez jakýchkoliv pochybností přestupky s takto stanovenou horní sazbou pokuty označuje za nejpřísněji postižitelné (a tedy za společensky více nebezpečné).

S výše uvedenými závěry však vyslovil nesouhlas NSS, a to konkrétně v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 221/2019 – 31 (dále jen „rozsudek č. j. 6 As 221/2019 – 31“; známý též jako „MPM Quality“). V daném případě řešil NSS situaci, kdy byly ve společném řízení projednávány dva přestupky upravené

²²⁾ ONDRUŠOVÁ, Marta; ONDRUŠ, Radek; VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017. str. 288 a 289. ISBN 978-80-7502-212-7.

²³⁾ Dostupné zde: < <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinný-od-1-7-2017.aspx> > [citováno 28. 7. 2025].

²⁴⁾ Str. 48 třetí, aktualizované verze Průvodce.

²⁵⁾ Viz např. JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, str. 367 a 368. ISBN 978-80-7400-992-1. Naopak část doktríny poukazovala na skutečnost, že v případě, kdy je horní výše pokuty za jeden přestupek určena pevnou horní sazbou a za druhý přestupek pohyblivou horní sazbou, která je neomezena, je nutné nejdříve vypočítat tuto pohyblivou horní sazbu pokuty a následně ji porovnat s horní sazbou pokuty stanovenou pevnou částkou – viz ONDRUŠOVÁ, Marta; ONDRUŠ, Radek; VYTOPIIL, Petr. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017. str. 288 a 289. ISBN 978-80-7502-212-7.

ZoV téhož obviněného z přestupku, u kterých byla rozdílným způsobem stanovena horní sazba pokuty. Konkrétně se jednalo o:

- přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) ZoV spočívající v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod, u kterého § 125c odst. 4 ZoV stanoví sazbu pokuty ve výši 40 Kč za m³ neoprávněně odebraných povrchových vod, nejvýše však do 10 000 000 Kč – zde je nutno uvést, že výsledkem daného výpočtu není určení horní hranice pokuty, ale přímo výše dané pokuty,
- přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) ZoV spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení, u kterého § 125c odst. 4 ZoV stanoví horní sazbu pokuty ve výši 5 000 000 Kč.

V posuzovaném případě tak přesně nastala situace, kterou předjímalá důvodová zpráva k § 41 PŘZ – byť ta vycházela ze základu výpočtu pokuty z obratu. NSS v rozsudku č. j. 6 As 221/2019 – 31 závěrem obsaženým v důvodové zprávě k § 41 PŘZ nepřisvědčil, a naopak dospěl k diametrálně odlišnému závěru. V této souvislosti NSS konstatoval, že horní sazba pokuty ve výši 10 000 000 Kč představuje toliko obecnou maximální výši pokuty, kterou lze uložit výpočtem 40 Kč x množství m³ neoprávněně odebraných povrchových vod, nicméně v konkrétním případě je nutné vycházet z vypočtené pokuty – pokud ta je menší než 10 000 000 Kč, je takto vypočtená pokuta v konkrétním případě hodnotou, kterou bude posuzovat správní orgán při hledání odpovědi na otázku, který přestupek je nejpřísněji trestný ve smyslu § 41 odst. 1 PŘZ.²⁶⁾ Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě činila vypočtená pokuta částku 174 480 Kč, dospěl NSS k závěru, že v daném případě měla být ukládána pokuta za druhý přestupek – který byl v daném případě nejpřísněji trestný, neboť horní hranice pokuty byla stanovena konvenčně částkou 5 000 000 Kč.²⁷⁾ Daný závěr je tak v rozporu se závěrem v Průvodci, potažmo důvodové zprávě k PŘZ, neboť NSS fakticky konstatoval, že nejpřísněji postižitelný přestupek se určuje konkrétním výpočtem v konkrétním případě, a nepovažuje se za něj automaticky přestupek s pohyblivou horní hranicí pokuty.

²⁶⁾ Cit. z rozsudku č. j. 6 As 221/2019 – 31: „Z toho pak ovšem také vyplývá, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočtem zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč, jako to učinil žalovaný a po něm i městský soud. V nyní projednávaném případě se tak jedná o částku 174 480 Kč. Ta je přitom podstatně nižší než částka 5 000 000 Kč, kterou je možno podle § 125c odst. 4 vodního zákona maximálně uložit za přestupek spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových.“

²⁷⁾ Cit. z rozsudku č. j. 6 As 221/2019 – 31: „Správně měla tedy ČÍŽP uložit pouze jedinou pokutu, a to za druhý přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení. U něj je výše pokuty stanovena „konvenčně“, tj. zákonným rozpětím, v němž se správní orgán může při užití správního uvážení pohybovat. Nic by tedy ČÍŽP, potažmo žalovanému nebránilo zohlednit při ukládání této pokuty jako přitěžující okolnost fakt, že se obviněný dopustil též dalšího (prvního) přestupku spočívajícího v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod. Výpočet hypotetické výše pokuty za tento první přestupek provedený podle § 125a odst. 4 vodního zákona by jistě mohl v takovém případě posloužit jako odrazový můstek při úvahách, o kolik by měl správní orgán výslednou sankci zvýšit s přihlédnutím k tomu, že žalobkyně spáchala dva přestupky ve vícečinném souběhu.“

Problematika určení neoprávněně získaného prospěchu jako determinantu určení horní hranice pokuty

Praktickou ukázkou toho, jaké problémy může způsobit určení horní hranice pokuty jejím odvozením od jiné hodnoty, je problematika rozsahu jednání, ze kterého má být tato pokuta vypočtena. V této souvislosti lze uvést problematiku ZoB, resp. jím upravený přestupek neoprávněného přijímání vkladů podnikající fyzickou nebo právnickou osobou upravený v § 36c odst. 1 písm. a) ZoB, za který lze uložit v souladu s:

- § 36c odst. 8 písm. e) ZoB pokutu až do výše 130 000 000 Kč, dopustí-li se tohoto přestupku podnikající fyzická osoba,
- § 36c odst. 8 písm. f) ZoB pokutu až do výše: *„dvojnásobku výše neoprávněného prospěchu (...) není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit, lze uložit pokutu do výše 10 % čistého ročního obrátu dosaženého právnickou osobou za bezprostředně předcházející účetní období, který zahrnuje položky uvedené v čl. 316 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013...“*

Podstata výše uvedeného přestupku pak spočívá v přijímání vkladů od veřejnosti v rozporu s § 2 odst. 1 ZoB, tj. bez příslušného oprávnění. Otázkou, kterou zákonodárce v případě ZoB neřešil, je slovní obrat „neoprávněný prospěch“, který může být definován několika způsoby – buď jako součet hodnoty veškerých vkladů přijatých od veřejnosti bez příslušného oprávnění, nebo jako výsledek hospodaření s těmito prostředky. Odpověď na tuto otázku poskytl NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2023, č. j. 7 Afs 230/2022 – 78 (dále jen „rozsudek č. j. 7 Afs 230/2022 – 78“), kterým rozhodl o kasační stížnosti České národní banky (dále jen „ČNB“) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2022, č. j. 8 Af 33/2019-193 (dále jen „MSP“ a „rozsudek č. j. 8 Af 33/2019-193“), kterým MSP zrušil rozhodnutí ČNB ze dne 28. 2. 2019, č. j. 2019/23821/570 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a rozhodnutí bankovní rady ČNB ze dne 20. 6. 2019, č. j. 2019/070085/CNB/110 (dále jen „druhostupňové rozhodnutí“²⁸⁾, kterými byla společnosti Fair Credit International, SE, IČO 044 24 115 (dále jen „Fair Credit“) uložena pokuta 10 000 000 Kč za spáchání přestupku upraveného v:

- § 162 odst. 3 písm. a) ZPKT²⁹⁾ a
- § 36c odst. 1 písm. a) ZoB (neoprávněné přijímání vkladů).

V daném případě činila hodnota neoprávněně přijatých vkladů částku 1 325 368 219 Kč, jejíž dvojnásobek tak měl v posuzovaném případě (dle názoru ČNB) činit v souladu s § 36c odst. 8 písm. f) ZoB horní sazbu ukládané pokuty. Již v prvostupňovém rozhodnutí ČNB identifikovala termín „neoprávněný

²⁸⁾ Rozhodnutí dostupná na <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financi-trh/vykon-dohledu/pravomocna-rozhodnuti/pravomocna-rozhodnuti-cnb-v-rizenich-zahajenych-po-datu-1.1.2009/detail/?entityId=S-Sp-2017/00436/CNB/573 & backUrl=/cs/dohled-financi-trh/vykon-dohledu/pravomocna-rozhodnuti/pravomocna-rozhodnuti-cnb-v-rizenich-zahajenych-po-datu-1.1.2009/?susr_druh_rizeni=400.410@susr_segment=100.110@page=3@> [citováno 28. 7. 2025].

²⁹⁾ Veřejná nabídka investičních cenných papírů bez uveřejnění prospektu; horní hranice pokuty činila v tomto případě v souladu s § 162 odst. 3 písm. a) ZPKT částku 10 000 000 Kč.

prospěch“ společnosti Fair Credit s částkou získanou prostřednictvím emise dluhopisů a přijímáním zápůjček.³⁰⁾ V rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí společnost Fair Credit vznesla námitku, že slovní obrat „neoprávněný prospěch“ nelze ztotožnit toliko s částkou získanou formou emise dluhopisů a uzavírání smluv o zápůjčce, ale je nutné od této částky odečíst náklady na její získání, resp. porovnat, za jakých tržních podmínek by byla schopna společnost Fair Credit tuto částku získat např. formou bankovního úvěru – a z porovnání této částky pak vypočítat onen „neoprávněný prospěch“³¹⁾. Tomuto závěru také přispívala skutečnost, že přestupek upravený v § 36c odst. 1 písm. a) ZoB, resp. způsob určení horní sazby pokuty, je výsledkem transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (dále jen „Směrnice CRD IV“), která v čl. 66 odst. 2 písm. e) užívá pojem „výše výhody získané z porušení“. MSP této argumentaci v rozsudku č. j. 8 Af 33/2019 - 193 vyšel vstříc, a při definici slova „neoprávněný prospěch“ se opřel o analogii k trestnímu právu, kde se rozumí neoprávněným prospěchem tzv. čistý prospěch³²⁾.

NSS na základě kasační stížnosti ČNB výše uvedený právní názor v rozsudku č. j. 7 Afs 230/2022 – 78 vyvrátil, když:

- poukázal na skutečnost, že v daném případě nelze použít analogii k trestnímu právu, neboť v posuzovaném případě se jedná o výsledek transpozice evropského práva, které disponuje vlastním, autonomním systémem pojmů³³⁾;
- za „neoprávněný prospěch“ je nutné považovat všechny finanční prostředky, které byly přijaty v rozporu se zákazem upraveným v § 2 odst. 1 ZoB³⁴⁾;
- v případě interpretace pojmu „neoprávněný prospěch“ tak, jak jej prezentovala společnost Fair Credit, by v praktické rovině mohlo docházet k problémům s určením tohoto neoprávněného prospěchu, protože pachatel přestupku upraveného v § 36c odst. 1 písm. a) ZoB by mohl část finančních prostředků takto získaných použít na své provozní výdaje a část na skutečnou podnikatelskou činnost³⁵⁾, a
- ČNB nemusí v některých případech ani rozsah „neoprávněného prospěchu“ zjistit, neboť jeho určení je plně závislé na poskytnutí součinnosti ze strany obviněného z přestupku.³⁶⁾

³⁰⁾ Odst. 207 a násl. prvostupňového rozhodnutí.

³¹⁾ Odst. 151 a násl. druhostupňového rozhodnutí.

³²⁾ Viz odst. 188 a násl. rozsudku č. j. 8 Af 33/2019-193.

³³⁾ Cit. odst. 64 rozsudku č. j. 7 Afs 230/2022 – 78: „Pojmy užitě v předpisech unijního práva přitom mají autonomní, na vnitrostátní právo nezávislý význam. Nelze jim tak automaticky přisuzovat smysl, který jim běžně přikládá vnitrostátní právo.“

³⁴⁾ Viz odst. 68 a 69 rozsudku č. j. 7 Afs 230/2022 – 78.

³⁵⁾ Viz odst. 71 rozsudku č. j. 7 Afs 230/2022 – 78.

³⁶⁾ Viz odst. 71 rozsudku č. j. 7 Afs 230/2022 – 78.

Závěrem pak NSS poukázal na skutečnost, že pokud by měl být termín „neoprávněný prospěch“ interpretován v závislosti na ekonomických výsledcích obviněného z přestupku, které by mohly zahrnovat i ztrátu, znamenalo by to značnou nejistotu, zda by vůbec pachatelé takového protiprávního jednání mohli být postiženi – což by rozhodně nenaplnilo požadavek stanovený v čl. 65 odst. 1 Směrnice CRD IV, který hovoří o potřebě účinných, přiměřených a odrazujících sankcí.³⁷⁾

Problematika přesnosti určení hodnoty, ze které má být vypočtena horní sazba pokuty

Další úskalí pohyblivých horních hranic spočívá ve zjišťování podkladové hodnoty – tj. rozsahu jednání, ze kterého má být pokuta vypočtena. Zatímco v předchozí části tohoto článku byla věnována interpretace pojmu, ze kterého má být pokuta vypočtena, následující řádky jsou věnovány problematice přesnosti tohoto výpočtu – v této souvislosti lze odkázat na případ týkající se ZoC. ZoC používá pro určení horní hranice pokuty slovní obrat „nepřiměřený majetkový prospěch“. V konkrétní rovině bylo možné za spáchání přestupků upravených v § 16 odst. 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 uložit v souladu s:

- § 16 odst. 4 písm. b) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 pokutu ve výši: *„až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč...“;*
- § 16 odst. 4 písm. c) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 pokutu ve výši: *„do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit nebo nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl...“*

Cílem výše uvedené úpravy bylo mimo jiné povinné subjekty motivovat k tomu, aby řádně vedly své zákonem stanovené evidence. Naopak, povinné subjekty, které tyto evidence nevedly (a není tak možné zjistit jejich skutečný nepřiměřený majetkový prospěch) jsou ohroženy vyšší sazbou pokuty.³⁸⁾

Z výše uvedené konstrukce tak vyplývá, že pokud bylo možné vyčíslit nepřiměřený majetkový prospěch, a to nejvýše za poslední období 3 let nebo za kontrolované období, a takto určený majetkový prospěch je nižší než 1 000 000 Kč, byl správní orgán oprávněn uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. A vice versa, pokud nepřiměřený majetkový prospěch zjištěný podle § 16 odst. 4 písm. b) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 překročil hranici 1 000 000 Kč, nebo se jej nepodařilo zjistit, ukládal správní orgán pokutu postupem podle § 16 odst. 4 písm. c) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024,

³⁷⁾ Viz odst. 73 rozsudku č. j. 7 Afs 230/2022 – 78.

³⁸⁾ Viz NAISER, Tomáš; JANEČKOVÁ, Marie; SVOBODOVÁ, Diana. *Zákon o cenách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, str. 71. ISBN 978-80-7676-199-5.

tj. horní hranice pokuty činila 10 000 000 Kč. Na rozdíl od ZoB však ZoC obsahuje definici nepřiměřeného majetkového prospěchu, a to konkrétně v § 2 odst. 5 ZoC, který rozlišuje mezi nepřiměřeným majetkovým prospěchem prodávajícího³⁹⁾ a kupujícího.⁴⁰⁾

Interpretací § 16 odst. 4 písm. b) a c) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 se zabýval NSS v rozsudku ze dne 5. 5. 2023 č. j. 5 As 99/2021 – 60 (dále jen „rozsudek č. j. 5 As 99/2021 – 60“). V případě rozsudku č. j. 5 As 99/2021 – 60 se jednalo o situaci, kdy ve výroku prvostupňového rozhodnutí správní orgán uvedl přesnou částku nepřiměřeného majetkového prospěchu - 841 667 Kč – nicméně v odůvodnění totožného rozhodnutí pak správní orgán uvedl, že se jedná toliko o hrubý odhad s tím, že částku nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze v posuzovaném případě zjistit. Krom toho v daném případě ukládal prvostupňový orgán pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 – v dané situaci tak došlo k tomu, že dle výroku měla být správně ukládána pokuta podle § 16 odst. 4 písm. b) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 (majetkový prospěch byl zjištěn a činil méně než 1 000 000 Kč), nicméně pokuta byla stanovena podle odůvodnění daného rozhodnutí – podle § 16 odst. 4 písm. c) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024, tj. jako by majetkový prospěch zjištěn nebyl. Krom toho správní orgán v prvostupňovém rozhodnutí, a následně ani odvolací orgán v druhostupňovém rozhodnutí neuvedly, z jakého důvodu nebyl nepřiměřený majetkový prospěch přesně kvantifikován, resp. jestli se o to vůbec oba stupně pokusily. NSS tento postup v rozsudku č. j. 5 As 99/2021 – 60 podrobil kritice s tím, že jak prvostupňový, tak druhostupňový orgán měly v souladu se zásadou materiální pravdy, upravenou v § 3 SŘ, a zásadou vyšetřovací, upravenou v § 50 odst. 3 SŘ, provést veškeré kroky ke zjištění nepřiměřeného majetkového prospěchu – např. zaslat výzvu účastníku řízení s cílem zjistit potřebná data, a odstranit tak nejasnosti / pochybnosti týkající se nepřiměřeného majetkového prospěchu. V této souvislosti pak NSS v rozsudku č. j. 5 As 99/2021 – 60 poukázal na ještě jeden aspekt, a tím bylo hodnocení přiměřenosti uložené sankce. V daném případě byla uložena pokuta podle § 16 odst. 4 písm. c) ZoC ve znění účinném do 31. 12. 2024 ve výši 1 683 000 Kč – tzn. vyšší, než jakou umožňovala sazba stanovená v § 16 odst. 4 písm. b) ZoC (tj. do 1 000 000 Kč). Jinými slovy tak správní orgán fakticky odhadl, ale neurčil nepřiměřený majetkový prospěch, který byl přitom determinantem sazby pokuty, která měla být v daném případě aplikována – přitom neochota správního orgánu zjistit nepřiměřený majetkový prospěch vedla automaticky k aplikaci vyšší

³⁹⁾ Cit. § 2 odst. 5 písm. a) ZoC: „Nepřiměřený majetkový prospěch získá a) prodávající, jestliže prodá zboží za cenu 1. zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk získaný na základě uplatnění vyšší ceny prodeje oproti obvyklé ceně, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu, 2. vyšší než maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenu, nebo 3. vyšší, než by odpovídalo pravidlům cenové regulace...“

⁴⁰⁾ Cit. § 2 odst. 5 písm. b) ZoC: „Nepřiměřený majetkový prospěch získá (...) b) kupující, jestliže nakoupí zboží za cenu 1. výrazně nedosahující oprávněných nákladů nebo nižší, než je cena obvyklá, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu, 2. nižší než minimální nebo pevnou úředně stanovenou cenu.“

sazby pokuty, která je klíčová pro posouzení přiměřenosti ukládané sankce.⁴¹⁾ Tento postup NSS v rozsudku č. j. 5 As 99/2021 – 60 odmítl.

Závěr

V kontextu výše uvedeného jsem názoru, že v případě stanovení horní hranice pokuty jejím odvozením od jiné hodnoty (tj. nikoliv „konvenčně“ pevnou částkou) s sebou nese pro aplikační praxi celou řadu rizik a místy až absurdní situace. V této souvislosti chci ale zdůraznit, že tento institut má v oblastní správního trestání své nezastupitelné místo, neboť prostřednictvím přestupkového práva jsou stíhána i společensky mimořádně nebezpečná jednání, která mohou mít dopad do celých sektorů ekonomiky a výrazným způsobem poškozovat vysoké počty osob.⁴²⁾ Omezování hospodářské soutěže (např. kartelové dohody), neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti nebo ochrana životního prostředí jsou nezřídká páčány v rozsahu a způsobem, kdy stanovení horní hranice pokut byt v řádech desítek miliónů Kč není schopno v konkrétních případech naplnit zásadní funkci správního trestání – tj. že protiprávní jednání by se nemělo vyplácet a trest by měl v rámci své represivní funkce odčerpat prospěch získaný protiprávním jednáním. Jinými slovy hrozí, že subjekty jednající contra legem své jednání zrealizují v rozsahu, kdy se jim vyplatí, neboť pokuta – byť uložena v maximální možné, zákonem stanovené výši – nebude sto odčerpat neoprávněně dosažený prospěch, ale např. jen jeho zanedbatelnou část, a nebude tak na pachatele přestupku působit výchovně.⁴³⁾

Další zanedbatelnou výhodou určení horní sazby pokuty od rozsahu neoprávněně získaného prospěchu pak shledávám v rezistenci takto určené horní sazby pokuty proti inflaci. V letech 2020 až 2024 činila kumulovaná inflace v ČR přes 40 %⁴⁴⁾, což znamená posun cenové hladiny o stejnou hodnotu a - jinými

⁴¹⁾ Cit. z rozsudku č. j. 5 As 99/2021 – 60: „Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že i kdyby byly v projednávané věci naplněny podmínky § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách a nepřiměřený majetkový prospěch by skutečně nebylo možné zjistit, pak by bylo nutné dát stěžovatele za pravdu rovněž v otázce nepřiměřenosti stanovené pokuty. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách totiž limituje výši pokuty za delikt dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách v případech, kdy nepřiměřený majetkový prospěch nepřesahuje částku 1 000 000 Kč, právě touto částkou. Je zřejmé, že § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách obdobnou limitaci obsahovat nemůže, neboť podmínkou aplikace tohoto ustanovení je nemožnost stanovit přesnou výši nepřiměřeného majetkového prospěchu.“

⁴²⁾ V této souvislosti lze odkázat na rozhodovací praxi ČNB v oblasti neoprávněného přijímání vkladů od veřejnosti, resp. páčání přestupku upraveného v § 36c odst. 1 písm. a) ZoB:

| Sp. zn. případu | Datum prvostupňového rozhodnutí | Výše neoprávněně shromážděných prostředků | Horní sazba pokuty |
|-----------------|---------------------------------|---|--------------------|
| Sp/2022/49/573 | 30. 1. 2024 | 1 821 547 000 Kč | 3 643 094 000 Kč |
| Sp/2017/436/573 | 28. 2. 2019 | 1 325 368 219 Kč | 2 650 736 438 Kč |
| Sp/2023/58/573 | 4. 12. 2024 | 416 700 000 Kč | 833 400 000 Kč |

Z výše uvedeného přehledu mimo jiné vyplývá, že ve dvou případech byla vypočtena horní sazba pokuty vyšší, než kolik mohou uložit trestní soudy právnícké osobě.

⁴³⁾ V této souvislosti lze trefně odkázat na závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019 – 62: „S jistou mírou zjednodušení by se dalo říci, že pokuta, která nebolí, nedává smysl, ledaže by se jednalo o výjimečný případ a postačilo by uložení pouze symbolické pokuty.“

⁴⁴⁾ Konkrétně dosahovala inflace v jednotlivých letech následujících hodnot: 2020 – 3,2%, 2021 – 3,8%, 2022 – 15,1%, 2023 – 10,7%, 2024 – 2,4%. Viz <<https://csu.gov.cz/docs/107516/02dbcac1-36a3-424a-ce3e->

slovy – reálný pokles horních sazeb pokut, pokud jsou stanoveny pevnou částkou. Jinými slovy – inflace nelikviduje nejen úspory, ale i efektivitu správního trestání, když de facto snižuje reálnou hodnotu horních sazeb pokut stanovených pevnou částkou. Přitom představa, že zákonodárce v českých podmínkách po větší inflační vlně novelizuje několik desítek právních předpisů, které obsahují definici jednotlivých přestupků a stanoví horní sazby za jejich spáchání, je „mimo realitu“. Naopak – stanovení horní sazby pokuty jejím odvozením např. od obratu obviněného z přestupku, nebo neoprávněně získaného prospěchu této „sankční inflaci“ může zabránit, neboť zpravidla reflektuje posun cenové hladiny.

V případech pohyblivé horní hranice pokuty považují dále za vhodné upozornit na jedno teoretické riziko, jehož realizaci v praxi ovšem není možné zcela vyloučit. Tímto rizikem je situace zániku odpovědnosti za přestupek promlčením. K této situaci by mohlo dojít v následujících případech:

- daný právní předpis by neobsahoval vlastní úpravu promlčecích lhůt, čímž by se aplikovala automaticky lhůta upravená v § 30 PŘZ a horní sazba pokuty za přestupek by byla určena pevnou částkou v hodnotě, kdy by se aplikovala delší promlčecí lhůta v délce 3 let;
- daný právní předpis by obsahoval vlastní úpravu promlčecích lhůt, nicméně způsobem, kdy by se v případě přestupků s pohyblivou horní sazbou pokuty aplikoval § 30 PŘZ – tj. promlčecí lhůta by činila toliko 1 rok (viz § 46e odst. 3 ZČNB ve znění účinném do 31. 12. 2023).

Pokud by zákonodárce ve výše uvedených případech rozhodl o zpřísnění postihu daného protiprávního jednání tím, že by nahradil pevně stanovenou horní sazbu pokuty pohyblivou horní sazbou pokuty, a daný předpis by zároveň neobsahoval vlastní úpravu promlčecích lhůt, automaticky by tak mohlo dojít ke změně promlčecí lhůty, resp. jejímu zkrácení – v případě aplikace promlčecích lhůt upravených v § 30 PŘZ na daný případ by to znamenalo zkrácení promlčecí lhůty ze tří na jeden rok, a v některých případech i promlčení daného protiprávního jednání. V daném případě by se totiž aplikoval § 2 odst. 5 PŘZ⁴⁵⁾, neboť změna promlčecí lhůty ve prospěch obviněného z přestupku je jednoznačně zmírněním zákona – v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018 – 45⁴⁶⁾ nebo na nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020⁴⁷⁾. Zákonodárce by pro takový postup mohl mít celkem 2 důvody: (i) transpozice evropské legislativy, která zpravidla neobsahuje promlčecí lhůty, takže je nutné aplikovat domácí, a v rámci transpozice by

3b6b691e80c6/inflace_2000_2024.pdf> [citováno 28. 7. 2025].

⁴⁵⁾ Cit.: „Při pozdějších změnách zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán, se použije zákona nejmírnějšího.“

⁴⁶⁾ Cit.: „Při rozhodování o tom, které posuzování je pro pachatele příznivější, se nelze omezovat na srovnávání trestních sazeb, ale je třeba konkrétní případ předběžně posoudit podle všech ustanovení starého a nového práva a pak se zřetelem ke všem ustanovením o podmínkách trestní (zde přestupkové) odpovědnosti (též k důvodům jejího zániku) a trestu (též k možnosti podmíněného odsouzení, upuštění od potrestání atd.) uvážit, co je příznivější (srov. Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné – I. obecná část. Praha, Codex, 1997, str. 38).“

⁴⁷⁾ Viz odst. 42 a násl.

se opomněla problematika dopadu této změny na promlčecí lhůty, nebo (ii) snaha o zpřísnění postihu protiprávního jednání. V úvahu připadá ještě třetí důvod – a to zlý úmysl, kdy cílem zákonodárce mohla být snaha tímto krokem nechat promlčet některé přestupky.

Z předestřené exkurzu jednotlivými případy tak považuji za vhodné otevřít diskusi na dvě témata: (i) změna úpravy promlčecích lhůt upravených v § 30 PŘZ, a (ii) změna dokumentu Zásady v částí věnované problematice správních trestů.

V případě prvního tématu považuji za vhodné nastolit otázku, zda by nebylo vhodné § 30 PŘZ rozšířit o písm. c) následujícího znění: „*V případě, že je horní hranice pokuty určena jejím výpočtem od jiné hodnoty, činí promlčecí doba 3 roky.*“ Důvodová zpráva by se pak mohla opřít o kritiku současného stavu, který je až „kafkovsky“ absurdní. Daný krok by také stanovil pro futuro určitou jistotu při legislativních změnách – tj. že dobrý úmysl efektivnějšího stíhání protiprávního jednání skrze změny z pevně stanovené na pohyblivou horní sazbu pokuty neskončí zkrácením promlčecí lhůty. Případné kritice takového postupu by bylo možné čelit dvěma argumenty: (i) právní jistota pachatelů přestupků ve věci zániku odpovědnosti za jimi spáchaný přestupek jeho promlčením by byla zachována a (ii) obdobná úprava – dokonce s delší promlčecí lhůtou – je v českém právu již v účinnosti – viz § 46e odst. 3 ZČNB. Nastíněné řešení by bylo plně konformní s judikaturou NSS ve věci právní jistoty obviněného z přestupku. Případná alternativní formulace, že pokud je vypočtená horní hranice pokuty nižší než 100 000 Kč, aplikuje se promlčecí lhůta jeden rok, a v případě překročení této hodnoty delší promlčecí lhůta, by zakládala vůči obviněnému z přestupku nejistotu ve věci určení délky promlčecí lhůty, byť na první pohled nepostrádá logiku. Taková konstrukce by totiž umožňovala lepší kompatibilitu se zásadou absorpce, a zároveň by zabraňovala situacím, kdy vypočtená pokuta bude nižší než 100 000 Kč, ale zároveň u ní bude delší promlčecí lhůta.

V případě druhého tématu se domnívám, že by bylo vhodné aktualizovat Zásady, a to konkrétně část „3.5 Správní tresty“, o upozornění na skutečnost, že pokud je zvažováno zpřísnění trestní politiky v oblasti některých přestupků formou změny horní hranice pokuty z „konvenční“ na „pohyblivou“, pak je vhodné uvažovat i – pokud tímto ustanovením daný právní předpis již nedisponuje – nad stanovením promlčecích lhůt nezávisle na PŘZ – ideálně opět po vzoru ZČNB nebo ZOHS. Nepovažuji totiž za šťastné, že o tomto tématu Zásady mlčí, ačkoliv Průvodce PŘZ na riziko pohyblivých horních hranic pokut ve vztahu k riziku zkrácení promlčecí doby výslovně upozorňuje.

Shrnutí:

Článek analyzuje institut pohyblivé horní hranice pokuty, který v současném správním trestání nabývá na významu zejména v důsledku europeizace právního řádu, a proniká čím dál více do rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Ačkoliv tato konstrukce není v českém právu nová, její využití se napříč právními odvětvími dynamicky rozšiřuje a současně odhaluje řadu aplikačních otázek. Text nejprve vymezuje funkce horní hranice pokuty jakožto determinantu typové

závažnosti přestupku, promlčecích dob, měřítko přiměřenosti sankce v soudním přezkumu a kritéria pro určení nejpřísněji trestného přestupku ve společném řízení. Na tyto teoretická východiska navazuje kazuistika judikatury Nejvyššího správního soudu, která odhaluje některé paradoxní důsledky legislativního řešení – zejména skutečnost, že přestupky s nejzávažnějšími dopady, u nichž je horní hranice pokuty odvozena od jiné hodnoty, bývají podřazeny pod kratší, jednorocní promlčecí dobu, pokud příslušná právní norma nestanoví vlastní promlčecí dobu. Dále je věnována pozornost problematice zásady absorpce, kde soudní praxe odmítla legislativní výkladové vodítko přiznávající „automatickou“ přednost přestupkům s pohyblivou horní hranicí, a zdůraznila nutnost posuzovat konkrétní výši vypočtené pokuty v individuálních případech

Klíčová slova: pohyblivá horní hranice pokuty, přestupkové právo, absorpce, promlčecí lhůty, europeizace práva.

Floating upper limit of fines – an (old)new trend in the field of administrative punishment and the problems associated with it – summary:

The article analyses the concept of the variable upper limit of administrative fines, a topic that has become increasingly important in contemporary administrative sanctioning, particularly due to the Europeanisation of the Czech legal system and its growing influence on the case law of the Supreme Administrative Court. While this legislative institute is not new to the Czech law, its rapid expansion across different branches of the legal system has revealed several practical and doctrinal challenges. The text first outlines the functions of the upper limit of a fine: determining the typical seriousness of an administrative offence, establishing applicable periods of limitation, guiding the proportionality review conducted by administrative courts, and serving as a criterion for identifying the “most severely punishable” offence in joint proceedings. These theoretical foundations are then illustrated through a case-based analysis of the Supreme Administrative Court’s jurisprudence, which reveals several paradoxical effects of the current legislative framework. Most notably, offences with the most significant economic impact—where the upper limit of the fine is derived from another value—fall under the shorter one-year period of limitation, unless the relevant legal norm specifies a different period. The article also discusses the application of the principle of absorption. In this context, the court rejected legislative guidance that automatically prioritized offences with a variable upper limit, instead stressing the necessity of assessing the specifically *calculated* amount of a potential fine in each case.

Keywords: variable upper limit of fines, law of administrative offences, absorption, period of limitation, Europeanisation of law.