



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Z. H.**, zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330, 390 01 Tábor, proti žalovanému **Magistrátu hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2005, č. j. MHMP/246434/2005/DOP 04/Ci, o uložení pořádkové pokuty, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2007, č. j. 2 Ca 10/2007 - 91,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2005, č. j. R 652/2005, uložil Úřad městské části Praha 1 žalobci pořádkovou pokutu podle § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za to, že se bez závažných důvodů nedostavil na výzvu ke správnímu orgánu, aby podal vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku. Podle výzvy se přitom žalobce měl dopustit přestupku tím, že dne 6. 4. 2005 bez předchozího souhlasu silničního správního úřadu umístil na pozemní komunikaci na Václavském náměstí v Praze 1, kde probíhalo řádně oznámené shromáždění, hudební aparaturu; tím mělo dojít k neoprávněnému záboru veřejného prostranství.

Žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 9. 11. 2005 a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze; ten žalobu zamítl rozsudkem ze dne 11. 12. 2007. Soud shledal, že žalobce byl řádně a s dostatečným předstihem obeslán k podání vysvětlení, přičemž byl poučen i o tom, že pokud výzvě nevyhoví bez vážných důvodů, může mu být uložena pořádková pokuta až do výše 1000 Kč; ke správnímu orgánu se však navzdory poučení nedostavil a ani jinak na výzvu nereagoval. Žalobcova námitka, podle níž se nebyl povinen dostavit k podání vysvětlení, protože výzva byla nezákonná, neobstojí. Povinnost dostavit se ke správnímu orgánu ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o přestupcích stíhá každého, kdo byl takto vyzván; výjimku z tohoto pravidla představují pouze případy, kdy by vyzvanému nebo osobám jemu blízkým hrozilo v důsledku podání vysvětlení nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin, nebo by takové osoby podáním vysvětlení porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Pokud žalobce namítal, že silniční správní úřad není vůbec příslušný k tomu, aby vydal povolení k záboru veřejného prostranství, jedná se o námitku, kterou mohl uplatnit teprve v případně zahájeném řízení o přestupku. V projednávané věci však nejde o to, zda se žalobce dopustil přestupku tím, že bez povolení umístil zvukovou aparaturu na veřejném prostranství, nýbrž o zákonnost rozhodnutí žalovaného o pokutě za pořádkový delikt. Soud neshledal ani porušení čl. 19 Listiny základních práv a svobod, upravující shromažďovací právo, a nepřisvědčil názoru, že by toto právo v sobě zahrnovalo i právo instalovat zvukovou techniku na pozemních komunikacích bez schválení příslušného orgánu.

Žalobce podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Soud podle něj pominul skutečnost, že správní orgán poté, co se žalobce k podání vysvětlení nedostavil, s ním nezahájil přestupkové řízení, a aniž provedl jakékoli další úkony, věc odložil. Uložení pořádkové pokuty se za těchto okolností jeví být aktem značně nepřiměřeným a příkře nesouladným s účelem tohoto institutu. Tím je i podle Nejvyššího správního soudu zajistit hladký průběh řízení, nikoli potrestat účastníka (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2007, č. j. 5 As 37/2006 - 67). S ohledem na postup správního orgánu v této věci je zřejmé, že žalobcova nečinnost neměla na další postup správního orgánu jakýkoli vliv a nijak jej neztížila; pokud mu i přesto byla uložena pokuta, jedná se o následnou sankci za neuposlechnutí výzvy. Za zmínku stojí i to, že žalobce nezůstal vůči správnímu orgánu nečinný, nýbrž udělil plnou moc k zastupování v přestupkovém řízení svému zmocněnci, a dal tak najevo, že se řízení hodlá účastnit. Žalobce krom toho vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, podle nějž v sobě svoboda shromažďování nezahrnuje právo přiměřeným způsobem ozvučit shromáždění občanů. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Kasační stížnost není důvodná.

Pořádková pokuta byla žalobci uložena podle § 60 zákona o přestupcích. Ten ve svém odst. 1 stanoví: „Každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku;...“ a dále upravuje možnost odepřít podání

vysvětlení ze zde uvedených důvodů (nebezpečí postihu za přestupek či za trestný čin, porušení státního či služebního tajemství nebo povinnosti mlčenlivosti). Pořádkovou pokutu až do výše 1000 Kč (ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 411/2005 Sb.; od 1. 7. 2006 je tato hranice zvýšena na 5000 Kč) může správní orgán podle odst. 2 uložit tomu, „*kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení podle odstavce 1, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá*“. Prověřování došlého oznámení o přestupku se děje mimo řízení; teprve z tohoto prověřování vzejde závěr, zda zahájit řízení o přestupku, nebo zda věc ještě před zahájením řízení odložit [§ 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích]. Podmínkou uložení pokuty je zde pouhý fakt, že se předvolaný nedostavil ke správnímu orgánu, ač mu v tom nebránily závažné důvody.

Pravidlo obsažené v § 60 odst. 2 zákona o přestupcích je naformulováno poněkud odlišně ve srovnání s ustanovením § 45 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), který se ve smyslu § 51 zákona o přestupcích užije i v řízení o přestupku. Pokutu podle tohoto ustanovení správní orgán uloží mj. tomu, kdo „*ztěžuje postup řízení, zejména tím, že se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu*“. Toto pořádkové opatření se tedy uplatní až v průběhu řízení, nikoli před jeho zahájením - nebo lépe řečeno nikoli ve fázi, kdy správní orgán zvažuje, zda vůbec řízení zahájí. [Srov. k tomu též obdobnou formulaci, obsaženou v § 62 odst. 1 nyní účinného správního řádu (č. 500/2004 Sb.)]. Zákon zde výslovně stanoví jako podmínku uložení pořádkové pokuty nejen to, že se předvolaný bez závažných důvodů nedostavil, nýbrž též to, že tím ztížil postup řízení.

Žalobce upozorňuje na rozsudek zdejšího soudu ve věci 5 As 37/2006, podle nějž hlavní smysl sankce podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích spočívá v zajištění hladkého průběhu řízení; dovozuje se tu, že potrestáno má být jednání, kterým se delikvent snaží protahovat, rušit či jinak ohrožovat řízení. V prvé řadě je třeba upozornit na to, že zdejší soud v tomto rozhodnutí ne zcela přesně rozlišil mezi pořádkovou pokutou podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích (za nedostatek součinnosti ve fázi před případným zahájením řízení o přestupku) a podle § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967 (za ztěžování postupu již probíhajícího řízení, například řízení o přestupku): hovoří totiž o průběhu řízení a o ohrožování řízení, ačkoli pořádková pokuta podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích je ukládána ve fázi před zahájením řízení. Zejména ale se rozhodnutí ve věci 5 As 37/2006 vyjadřuje ke zcela jinému skutkovému stavu než tomu, jaký byl zjištěn v žalobcově věci. Žalobkyně ve věci 5 As 37/2006 nezůstala po obdržení výzvy podle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích vůči správnímu orgánu nečinná: naopak se na něj obrátila a žádala od něj upřesnění věci. Správní orgán ji však - místo aby se k její žádosti postavil konstruktivně - potrestal uložením pokuty. Podle soudu v dané věci nebylo zřejmé, proč správní orgán považoval chování žalobkyně, která se nedostavila k podání vysvětlení, za bezdůvodné: žalobkyně totiž dala jasně najevo, že se o věc zajímá, na předvolání reagovala, a na správním orgánu byl tedy další krok. Pokud se žalobkyně nedostavila ke správnímu orgánu, nebylo to bez důvodu: žalobkyně totiž důvodně očekávala, že ji správní orgán k jejímu dotazu poskytne nějaké vysvětlení, byť stručné. Uložení pokuty bylo v takové situaci překvapivé a nepřiměřené.

Žalobcová věc je v tomto ohledu jiná. Žalobce byl vyzván k podání vysvětlení výzvou ze dne 10. 8. 2005 (doručena dne 16. 8. 2005). Dne 7. 9. 2005 se k podání vysvětlení

nedostavil, aniž správní orgán jakkoli kontaktoval, a tak mu správní orgán rozhodnutím ze dne 14. 9. 2005 uložil pokutu podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích (zároveň mu adresoval druhou výzvu). Žalobce byl - stejně jako žalobkyně ve věci 5 As 37/2006 - povinen uposlechnout výzvy správního orgánu, aby se dostavil k podání vysvětlení. Výzva mu byla prokazatelně doručena; on jí však nedbal a ke správnímu orgánu se nedostavil, ani nevysvětlil, proč se dostavit nehodlá.

Jelikož žalobce zůstal nečinný a k věci se nijak nevyjádřil, nedal správnímu orgánu ani možnost uvážit o tom, zda u něj jsou dány „závažné důvody“, pro které nemá v úmyslu dostavit se k podání vysvětlení. Správní orgán tak právem dospěl k závěru, že žalobce žádné závažné důvody pro odpírání součinnosti nemá; uložení pokuty bylo v takové situaci na místě. Postup správního orgánu by byl zřejmě jiný, pokud by byl žalobce vyzván k podání vysvětlení a reagoval na to sdělením, že se dostavit nehodlá, protože výzvu, která mu vytýká, že si neopatřil úřední povolení od orgánu k tomu nepřislušného, považuje za nezákonnou. Zde by už správní orgán musel hodnotit, zda žalobcovo přesvědčení o nezákonnosti výzvy představuje závažný důvod k nedostavení se či k odmítnutí podat vysvětlení; také by ale, byv takto poučen žalobcem, mohl výzvu vůči žalobci formulovat jinak, anebo by vůbec mohl od dalšího vydávání výzev a prověřování oznámení o přestupku upustit. K takovému postupu ale při žalobcově mlčení nebyl důvod.

Argumentace kasační stížnosti je postavena na tvrzení, že žalobce neztížil postup správního orgánu, a proto mu neměla být uložena pokuta. Je třeba nejprve zdůraznit, že ztížení postupu správního orgánu, jakkoli není znakem skutkové podstaty pořádkového deliktu podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích (srov. naproti tomu pořádkový delikt podle § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967, resp. podle § 62 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je nutným předpokladem pro uložení pokuty podle tohoto ustanovení. To plyne ze skutečnosti, že správní orgán nepředvolává k podání vysvětlení osoby, které libovolně, ba svévolně, označí, nýbrž osoby, které mají s věcí co do činění, mají k oznámení o přestupku co říci a mohly by do věci vnést jasno. Žalobce byl právě takovou osobou: bez ohledu na to, zda se dopustil přestupku, a případně jakého, to byl on, koho policie označila ve svém oznámení ze dne 7. 4. 2005 jako (jediného) možného pachatele přestupku. Bylo tedy přirozené a legitimní, pokud se správní orgán se svou výzvou obrátil právě na žalobce, jakkoli co do vlastního skutkového podkladu mohla být jeho výzva nesprávně formulovaná či právně nejasná.

Domnívá-li se žalobce, že neposkytnutím součinnosti neztížil postup správního orgánu, není zřejmé, z čeho toto své přesvědčení čerpá. Pravomoc správního orgánu při prověřování došlého oznámení o přestupku (§ 60 odst. 1 zákona o přestupcích) je poměrně široká a dopadá nejen na účastníky, svědky či osoby, které mají v držení listiny či jiné věci (typické pachatele pořádkového deliktu podle § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967), ale na všechny osoby, které mohou podle názoru správního orgánu poskytnout důležité informace k oznámení o přestupku. Správní orgán musí při prověřování oznámení o přestupku provádět nejen úkony, které v budoucnu povedou k zahájení řízení o přestupku a případně i k vyslovení viny účastníka za přestupek a k jeho potrestání, ale též úkony, které přivedou samotný správní orgán k lepšímu poznání věci a které třeba vyvrátí podezření z toho, že přestupek spáchala ta či ona osoba, nebo že se vůbec nějaký přestupek stal.

To, zda byl ztížen postup správního orgánu, pak nelze dovozovat ze skutečnosti, zda bylo následně zahájeno přestupkové řízení, případně s jakým výsledkem - již jen proto, že „*postup*“ není „*řízení*“. Správní orgán nepředvolává osoby k podání vysvětlení (§ 60 odst. 1 zákona o přestupcích) jen tehdy, je-li si jist, že se přestupek stal - to by pak tohoto institutu nebylo třeba, a správní orgán by hned mohl zahájit řízení o přestupku (což je ovšem neúčelné, pokud má o věci pochyby a může si ji vyjasnit méně formálním postupem). Obecně lze říci, že postup správního orgánu bude ztížen všude tam, kde správní orgán marně uplatní svou pravomoc a bezvýsledně vynaloží prostředky mu dostupné. Není podstatné, zda se přitom dopustí omylu, pokud je jeho jednání vedeno rozumným účelem: v projednávané věci byl osloven žalobce jako osoba, která měla být domnělým přestupcem, a která - jak se později v soudním řízení ukázalo - by byla způsobilá správnímu orgánu osvětlit nesprávnost jeho úvah a přivést jej k odložení věci. Ve správním řízení platí zásada součinnosti správních orgánů s účastníky řízení (výslovně srov. § 3 odst. 2 správního řádu z roku 1967). Součinnost s osobami je na místě i mimo řízení, tedy při jakémkoli úředním postupu; součinnost však není možná, pokud nespolutracuje i druhá strana - tedy fyzická či právnická osoba. Pokud se správní orgán při postupu podle § 60 zákona o přestupcích zmýlí - tedy např. nerozpozná, že oznamovaný čin zjevně není přestupkem, nesprávně formuluje skutkovou podstatu přestupku (třeba zamění příslušnosti správních orgánů jako v žalobcově případě) nebo se obrátí na osobu, která s věcí nemá vůbec nic společného a nemůže k ní cokoli sdělit - je na této osobě, aby svou nečinností přispěl k objasnění věci. Neučiní-li tak, nemůže pak správnímu orgánu důvodně vytýkat, že její mlčení nenahlédl jako mlčení motivované a že z něj vyvodil pro ni nepříznivé důsledky.

Žalobce zdůrazňuje jako důvod nezákonnosti uložení pořádkové pokuty i to, že udělil svému zástupci plnou moc k zastupování v přestupkovém řízení, což svědčí o jeho aktivním přístupu k věci; tato argumentace však míří mimo podstatu sporného problému. Jednak zde nebylo zahájeno ani vedeno žádné přestupkové řízení, jednak byla plná moc udělena až dne 21. 9. 2005, tedy v den, kdy správní orgán I. stupně uložil žalobci pořádkovou pokutu. Žalobce tedy začal se správním orgánem komunikovat až ve chvíli, kdy mu byla uložena sankce v důsledku jeho mlčení a nečinnosti; tím svůj předcházející postoj nemohl zhojit.

Konečně jen na okraj je třeba dodat, že zdejší soud se neztotožňuje s městským soudem v náhledu na možnost ozvučení shromáždění, a naopak přisvědčuje žalobci. Jedním z hlavních účelů výkonu shromažďovacího práva je výměna informací a názorů, jakož i vyjadřování postojů a stanovisek (srov. § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím). Je nasnadě, že u početnějších shromáždění nemůže být výměna, resp. šíření názorů účinně zprostředkováno jinak než pomocí ozvučovací techniky. Ostatně samo shromáždění ani nemusí být početné: vždyť cílem shromáždění se není promlouvat k sobě samým v důvěrném kroužku (k tomu by se nemuseli scházet na místě veřejnosti přístupném), nýbrž informovat i široký okruh přímo neúčastné veřejnosti, názorově zapůsobit na její členy a probudit v nich zájem o určité otázky. Takovéto působení je vlastním cílem shromáždění, a ozvučení shromáždění (včetně umístění reproduktorů na veřejné prostranství) je tedy jeho přirozeným atributem, který nelze podmiňovat úředním povolením. O přestupku by bylo možno uvažovat např. tehdy, pokud by pořadatelé shromáždění narušovali noční klid hlukem vytvářeným ozvučovací

technikou; samotné ozvučení (včetně jeho technického zabezpečení, k němuž je nutno využít části veřejného prostranství) však přestupkem být nemůže. Tato otázka ovšem nemá vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného o pořádkové pokutě.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. června 2008

JUDr. Marie  
Žiškova  
předsedkyně

senátu