



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **H. Ch.**, zastoupené Mgr. Monikou Ipserovou, advokátkou se sídlem Sladkovského 505, Pardubice, proti žalovanému: **Magistrát města Pardubic**, se sídlem náměstí Republiky 12, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2019, č. j. OSA/PO-10/19/20, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 26. 8. 2020, č. j. 52 A 103/2019-82,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Monice Ipserové, advokátce, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 4.114 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městského obvodu Pardubice V (dále „správní orgán prvního stupně“) zahájil s manželem žalobkyně P. Ch. a dalším obviněným M. M. řízení o přestupku proti majetku a proti občanskému soužití (sp. zn. P-171, 172/18). Nařídil ústní jednání, k němuž předvolal žalobkyni jako svědkyni a poučil ji o jejích právech a povinnostech, mj. o tom, že je povinna dostavit se včas na určené místo, a o důsledcích nedostavení se na ústní jednání bez náležité omluvy. Přestože byla žalobkyně řádně předvolána (předvolání

ze dne 26. 11. 2018 na den 7. 1. 2019 a ze dne 15. 1. 2019 na den 25. 2. 2019), k nařízeným jednáním se bez omluvy nedostavila.

[2] V průběhu ústního jednání dne 7. 1. 2019 bylo zahájeno další přestupkové řízení proti obviněnému M. M. (sp. zn. P-241/18). Správní orgán prvního stupně v této věci nařídil další ústní jednání a žalobkyni znovu předvolal jako svědka (předvolání ze dne 15. 1. 2019 na den 27. 2. 2019) a zevrubně ji poučil. Žalobkyně se k ústnímu jednání opět nedostavila. Správní orgán prvního stupně za uvedená jednání uložil žalobkyni rozhodnutím ze dne 28. 2. 2019 pořádkovou pokutu ve výši 2.000 Kč, neboť se nedostavila na předvolání k podání svědectví.

[3] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že přímo ve výrokové části rozhodnutí uvedl, za jaké konkrétní jednání se žalobkyni pořádková pokuta ukládá; ve zbytku se ztotožnil se skutkovými a právními závěry správního orgánu prvního stupně.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), v níž namítla jeho nepřezkoumatelnost a nedostatečnost skutkových zjištění. Žalovanému vytkla, že nepřihlédl k žádostem jejího manžela o oddělený výslech a nevypořádal se s jím vznesenou námitkou podjatosti. Žalovaný měl přihlédnout též k tomu, že je žalobkyně invalidní, pohybuje se s pomocí invalidního vozíku a úřední jednání ji stresují. Měl proto žalobkyni z úřední povinnosti zajistit sociální službu ve smyslu § 37 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Nadto je podle mínění žalobkyně uložena pořádková pokuta v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že ve správním spise se nenachází náležitá omluva žalobkyně z účasti na ústních jednáních. Dodal, že žalobkyně mohla využít právní pomoci nebo požádat o poskytnutí krátkodobé ochrany Policií České republiky. Ve věci nedošlo ani k excesu při ukládání pořádkové pokuty, neboť správní orgány přihlédly ke specifikům konkrétního případu a v rámci zákonné sazby stanovily pořádkovou pokutu ve výměře, která plní účel pořádkové pokuty a není zjevně nepřiměřená.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud podle stěžovatelky nesprávně posoudil otázku, zda jí správní orgány mohly uložit pořádkovou pokutu podle § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pokud se nedostavila na předvolání ke správnímu orgánu výhradně z důvodu obavy o své zdraví a život ze strany obviněného z přestupku M. M. Ten měl být při jednání před správním orgánem prvního stupně přítomen, správní orgán však nepřijal opatření pro ochranu stěžovatelky jako svědkyně. Jednání stěžovatelky za daných okolností nelze bez přijetí opatření ze strany správního orgánu hodnotit jako závažné ztížení postupu správního orgánu ve smyslu § 62 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka a její manžel žádali, aby si správní orgán prvního stupně vyžádal od Policie České republiky informace o osobě obviněného M. M. Správní orgán odmítal zajistit účast

Policie České republiky a stěžovatelce nesdělil nic o jiných možnostech konání ústního jednání, ani ji nepoučil o tom, že si může sama zajistit policejní ochranu.

[7] Stěžovatelka dále namítla vady skutkových zjištění z důvodu nesprávného posouzení několika jejích podání a dále podání jejího manžela ze dne 5. 12. 2018, 12. 12. 2018 a 18. 1. 2019 včetně příloh a úředních záznamů sepsaných Policií České republiky se stěžovatelkou a jejím manželem, z nichž mj. vyplývá, že obviněný M. M. chtěl manžela stěžovatelky fyzicky napadnout. Správní orgán prvního stupně neměl vyhodnotit jako závažné ztížení svého postupu, pokud se stěžovatelka nedostavila k ústním jednáním z důvodu oprávněné obavy o svůj život a zdraví. Jiná situace by byla, pokud by správní orgán učinil potřebná opatření k zabránění možnosti fyzického napadení stěžovatelky, stěžovatelku o nich vyrozuměl, a ta by se přesto k ústnímu jednání nedostavila. Správní orgány dále neprovedly důkaz zprávou Policie České republiky, který navrhla stěžovatelka s manželem. Na jejím základě mohly vyhodnotit, jaké opatření bude dostačující vzhledem k míře nebezpečnosti obviněného M. M. pro stěžovatelku a jejího manžela.

[8] Správní orgány dále pochybily při stanovení výše pořádkové pokuty. Stěžovatelce uložily pořádkovou pokutu, která se v jiných případech nemusí jevit jako vysoká. Je však třeba vzít v úvahu, že stěžovatelčin manžel nemá vlastní příjem, neboť pečuje o stěžovatelku, jejíž výdaje jsou navíc zvýšeny kvůli nepříznivému zdravotnímu stavu. Vzhledem k osobní a majetkové situaci stěžovatelky, která nastala v důsledku jejího nepříznivého zdravotního stavu, měl krajský soud přistoupit k moderaci pořádkové pokuty.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na názoru, že stěžovatelka byla povinna dostavit se jako svědkyně ke správnímu orgánu k podání svědecké výpovědi. Za řádný průběh ústního jednání odpovídá správní orgán. Svědek není oprávněn posuzovat, zda jsou opatření správního orgánu k zajištění pořádku dostatečná, a na základě vlastního posouzení se rozhodnout, zda bude svědčit. V důsledku toho, že se stěžovatelka nedostavila k podání svědecké výpovědi, byl závažně ztížen postup správního orgánu v řízení. Žalovaný poukázal též na skutečnost, že stěžovatelce byla následně uložena pořádková pokuta ve výši 5.000 Kč za opakované nedostavení se k podání svědecké výpovědi. Na další nařízené ústní jednání byla stěžovatelka již předvedena, toto jednání proběhlo za účasti dvou strážníků městské policie.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Předmětem sporu je posouzení otázky, zda správní orgán mohl uložit pořádkovou pokutu stěžovatelce, která se opakovaně nedostavila na předvolání k ústnímu jednání bez jakékoliv omluvy, ač byla o následcích takového jednání náležitě poučena. Stěžovatelka

současně tvrdí, že se na předvolání nedostavila výhradně z důvodu obavy o své zdraví a život ze strany obviněného z přestupku M. M.

[13] Podle § 59 správního řádu „*správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.*“.

[14] Podle § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu „*správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu.*“.

[15] Stěžovatelka byla k ústnímu jednání předvolána jako svědkyně. Platí, že svědek je povinen dostavit se ve stanovený čas k ústnímu jednání, k němuž byl předvolán, a tam vypovídat (s výjimkou důvodů stanovených zákonem – k tomu srov. § 55 správního řádu). Neučiní-li tak svědek bez náležité omluvy, může mu správní orgán uložit pořádkovou pokutu nebo jej nechat předvést. O těchto skutečnostech správní orgán prvního stupně stěžovatelku poučil.

[16] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009-66, konstatoval, že „*pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (náhlé onemocnění, úraz, které brání uvedené omluvě). Proto také ani zákon o přestupcích, ani správní řád nehovoří o omluvě předem, tedy ještě před událostí, která má nastat. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o „náležité omluvě“ a ustanovení § 59 zákona č. 500/2004 Sb. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“. Z těchto ustanovení proto nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.*“.

Ačkoliv je žádoucí, aby předvolaný učinil omluvu před začátkem jednání (nebo jakéhokoliv úkonu, jehož se má zúčastnit), i omluva učiněná s odůvodněným časovým odstupem po události, která předvolanému bránila v účasti u jednání, může splňovat znaky náležité omluvy.

[17] V nyní posuzované věci není sporu o tom, že se stěžovatelka nedostavila bez jakékoliv omluvy na ústní jednání, na něž byla předvolána za účelem podání svědecké výpovědi. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že ve správním spisu sp. zn. P-171, 172/18 se nachází podání stěžovatelky ze dne 22. 10. 2019, kterým vyjádřila „nesouhlas a námitku“ proti opakovanému předvolání na jiné ústní jednání ze dne 18. 10. 2019. Byť by uvedené podání bylo možné podle obsahu posoudit jako omluvu z ústního jednání (nikoliv však omluvu náležitou, viz níže), je především nesporné, že se zcela míjí s předmětem této věci, v níž správní orgán prvního stupně uložil pokutu již rozhodnutím ze dne 28. 2. 2019, žalovaný pak o odvolání rozhodl dne 26. 7. 2019. Stěžovatelce byla uložena pořádková

pokuta za neomluvenou nepřítomnost při ústních jednáních konaných začátkem roku 2019; proto je její podání z října roku 2019 pro posouzení této věci zcela bez významu.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla nesprávné posouzení podání ze dne 5. 12. 2018, 12. 12. 2018 a ze dne 18. 1. 2019. Žádný z odkazovaných dokumentů ovšem nelze vyhodnotit jako omluvu stěžovatelky. Jedná se o podání jejího manžela, v nichž žádal o provedení odděleného výslechu bez účasti obviněného, nesouhlasil s projednáním přestupku správním orgánem a žádal, aby se věci zabývaly orgány činné v trestním řízení. Manžel stěžovatelky vystupoval v řízení v pozici obviněného z přestupku a nikoliv v procesním postavení obecného zmocněnce stěžovatelky, a proto nemohl jménem stěžovatelky činit procesní úkony. Jak již správně vyložil krajský soud v bodě 24 rozsudku, nejednalo se přitom o situaci, jež by umožňovala vzájemné zastupování manželů ve smyslu § 696 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[19] Předně platí, že všechny stěžovatelkou tvrzené důvody mohly být uplatněny právě v omluvě, kterou by učinila před konáním ústního jednání, nikoliv až následně v odvolání nebo dokonce při soudním přezkumu. S ohledem na povahu tvrzených skutečností (obavy o zdraví a život kvůli strachu z obviněného M. M., trvale zhoršený zdravotní stav) je zřejmé, že stěžovatelce byly důvody bránící účasti na jednání známy předem. Nejvyšší správní soud se však domnívá, že i pokud by stěžovatelka uplatnila stejné důvody prostřednictvím řádné a včasné omluvy, nejedná se o důvody způsobilé pro omluvu z ústního jednání. Stěžovatelka netvrdila, že by její aktuální zdravotní stav byl natolik nepříznivý (v důsledku nemoci nebo zranění), že by jí bránil v podání svědectví. I v takovém případě by navíc měla tvrzené obtíže rovněž doložit, např. lékařskou zprávou. Důvod omluvy totiž musí předvolaná osoba doložit a v rámci objektivních možností své tvrzení prokázat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013-23).

[20] Nejvyšší správní soud nemíní bagatelizovat tvrzené obavy stěžovatelky z obviněného M. M., avšak souhlasí s krajským soudem v tom, že správní orgán poskytl stěžovatelce zcela dostačující poučení o jejích právech. Správní orgán není povinen poskytovat účastníkům řízení nebo svědkům poučení o různých možnostech pomoci, asistence nebo ochrany ani zajišťovat právní pomoc nebo sociální službu z moci úřední. Správní řád ukládá správním orgánům povinnost poskytovat dotčeným osobám v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu přiměřené poučení, tj. je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Skutečnost, že správní orgán stěžovatelce nezajistil sociální službu nebo krátkodobou ochranu z moci úřední, proto nelze klást k jeho tíži. Krajský soud pak v napadeném rozsudku pečlivě vyložil, jaké další možnosti pomoci či ochrany měla stěžovatelka k dispozici (zejm. body 27-29 rozsudku).

[21] Svědek je povinen dostavit se k výslechu; není oprávněn určovat, za jakých podmínek se tak bude dít. Zajištění řádného průběhu správního řízení včetně ústního jednání je přitom úlohou správního orgánu. Správnímu orgánu prvního stupně bylo z úřední činnosti známo, že stěžovatelka již dříve bez potíží jako svědkyně vypovídala. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka byla rovněž informována o zajištění přítomnosti strážníků, kteří měli zabezpečit řádný a bezpečný průběh ústního jednání. Jak stěžovatelka uvedla v žalobě, při podávání vysvětlení byla rovněž poučena Policií České republiky o

možnosti krátkodobé ochrany. Z výše uvedených důvodů nebylo zapotřebí, aby si správní orgány za účelem posouzení nebezpečnosti obviněného M. M. vůči stěžovateli a jejímu manželovi vyžádaly zprávu Policie České republiky.

[22] V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že manžel stěžovatelky vystupoval v jednom z přestupkových řízení také jako obviněný. Obě přestupková řízení navíc správní orgán prvního stupně zastavil, neboť odpovědnost za přestupek zanikla v důsledku uplynutí roční prekluzivní lhůty. S krajským soudem lze tedy souhlasit i v tom, že stěžovatelka svým postupem naopak přispěla ke zmaření možného postihu obviněných z přestupku. Z obsahu správního spisu se podává, že správní orgán stěžovatelku v obou přestupkových řízeních předvolal ještě jednou, avšak bezvýsledně, a proto přistoupil k uložení další pořádkové pokuty a následně také k předvedení stěžovatelky. Vzhledem k výše uvedenému není pochyb o tom, že stěžovatelka svým přístupem postup správního orgánu v řízení závažně ztěžovala, a bylo tedy namístě uložit jí pořádkovou pokutu podle § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[23] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem i ohledně závěru o přiměřenosti uložené pořádkové pokuty. Pořádková pokuta představuje rychlé a operativní opatření pro zajištění hladkého a efektivního průběhu řízení, jehož užití z povahy věci nepředpokládá dokazování či podrobné zjišťování osobních a majetkových poměrů dotčené osoby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2019, č. j. 5 As 212/2019-40). Správní orgán při jejím ukládání sice výslovně nezohlednil osobní a majetkové poměry stěžovatelky, avšak pokutu uložil na dolní hranici zákonné sazby, jejíž horní hranice dosahuje 50.000 Kč. I s přihlédnutím k stěžovatelčiným poměrům, jak je nastínil krajský soud v napadeném rozsudku, nejde o pokutu nepřiměřenou či dokonce likvidační; stejně tak není ani v hrubém nepoměru k závažnosti následku (opakované odročení ústních jednání) a významu předmětu řízení. Přestože se jedná spíše o zajišťovací opatření než trestní sankci, výše pořádkové pokuty by měla motivovat ke splnění procesní povinnosti tak, aby mohlo řízení řádně pokračovat. Jak se ukázalo v nyní posuzované věci, jediným efektivním způsobem zajištění účasti stěžovatelky na ústním jednání bylo až její předvedení.

[24] Stěžovatelka v podání ze dne 5. 5. 2020 (tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby) rovněž navrhla, aby soud pro případ, že napadené rozhodnutí nezruší, přistoupil alespoň k moderaci pořádkové pokuty. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, sice může být návrh na moderaci sankce řádně uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, ale musí vycházet z žalobního bodu vzneseného ve lhůtě pro podání žaloby. V žalobě přitom stěžovatelka namítla, že pokuta je v hrubém nepoměru s přihlédnutím k závažnosti následku a významu předmětu řízení. Návrh na moderaci tudíž vychází z včas uplatněného žalobního bodu a je přípustný. Krajský soud jej vypořádal s tím, že výši pokuty správní orgán prvního stupně odpovídajícím způsobem odůvodnil. Nedospěl k závěru, že by výše pořádkové pokuty byla zjevně nepřiměřená, a proto neshledal prostor pro zásah v podobě moderace. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[27] Stěžovatelce byla v řízení před krajským soudem ustanovena zástupkyní advokátka Mgr. Monika Ipserová, která ji zastupuje i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 10 s. ř. s. věta poslední). Ustanovené zástupkyni náleží odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a to ve výši 3.100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatelky je plátkyní daně z přidané hodnoty, proto soud zvýšil odměnu za zastupování o tuto daň. Celkově tedy ustanovené zástupkyni náleží odměna ve výši 4.114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. května 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu