

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **L. L.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2010, č. j. 58 Ca 25/2009 - 25,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2010, č. j. 58 Ca 25/2009 - 25, **se zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný Krajský úřad Olomouckého kraje (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Tímto rozsudkem krajský soud pro nezákonnost zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2009, č. j. KUOK 52406/2009, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Citovaným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobce (pouze formulačně) změnil rozhodnutí Města Prostějov, komise pro projednávání přestupků ze dne 18. 3. 2009, č. j. PVMU 38065/2009 16a, a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Tohoto přestupku se měl dopustit tím, že dne 26. 1. 2009 na Městském úřadě Prostějov,

odboru sociálních věcí při úředním jednání slovně napadl dávkové specialistky Mgr. M. Š. a D. M. tak, že je označil za rasisty, dále řekl, že „*mají právo jen držet hubu a poslouchat, protože on může říkat, co chce*“, a že jsou ve spiknutí se starostou a tajemníkem a podílejí se na „*vytlačení*“ romského etnika. Mgr. Š. navíc řekl, že „*nemá ráda Romy proto, že ji asi někdy nějaký Rom odmítl jako ženu*“. Za tuto urážku byla žalobci uložena pokuta ve výši 1000 Kč a dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1000 Kč.

[3] Krajský soud v Ostravě rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností citované rozhodnutí stěžovatele zrušil. Vycházel z toho, že zjištěný skutkový stav nebyl účastníky řízení zpochybněn, jelikož i samotný žalobce výše uvedené výroky potvrdil. Při hodnocení jejich protiprávnosti bylo nicméně nutno zohlednit, zda k předmětnému jednání žalobce došlo v rámci správního řízení, resp. úředního jednání, tj. když jmenované navrhovatelky byly v postavení představitelek orgánu veřejné správy. Protože v daném případě skutečně šlo o úřední jednání (žádost žalobce o jednorázovou dávku), dospěl krajský soud k závěru, že jednání žalobce nebylo možno postihnout podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, nýbrž podle ustanovení § 62 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Jakkoliv v tomto směru žalobce nevznesl námitku, přihlédl krajský soud k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, z něhož dovodil, že „*žalobce nemůže být postižen v přestupkovém řízení za jednání, které v době jeho spáchání podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích jako tento přestupek posouzeno být nemohlo*.“ V tomto směru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77 (in: č. 1684/2008 Sb. NSS).

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatel proti tomuto rozsudku v kasační stížnosti uplatňuje důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), když namítá jeho nezákonnost.

[5] Stěžovatel má za to, že v daném případě nešlo o úřední jednání, jelikož úkon žalobce (byť adresovaný vůči úředním osobám) postrádal vážnost projevené vůle. Cílem návštěvy žalobce na městském úřadu totiž nebylo učinit podání, leč „*sdělit navrhovatelkám, co si o nich myslí*“. Navíc, žalobce se předmětného jednání dopustil až při odchodu z kanceláře.

[6] Stěžovatel se dále domnívá, že osobě, jejíž čest je napadena, nelze upřít ochranu správním právem trestním ani proto, že se v rozhodnou dobu nachází ve svém zaměstnání. V tomto případě ostatně ani neprobíhalo žádné úřední jednání. Výroky žalobce prý představují porušení nejen norem morálních, nýbrž i norem právních. „*Jiná varianta, a to včetně posouzení jednání pouze jako možného pořádkového deliktu, by dostatečně nevyjádřila nebezpečnost takového jednání pro společnost a vytvářela by nebezpečný precedens pro nepřijatelné chování občanů vůči osobám, které ve svém povolání vykonávají státní agendu*.“

[7] K postupu krajského soudu, který přezkoumal rozhodnutí žalovaného krajského úřadu nad rámec žalobních bodů s odkazem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, stěžovatel namítá, že nejde o problém retroaktivity, jelikož v rozhodnou dobu byly účinné oba zákony – správní řád i zákon o přestupcích. Protože pořádková pokuta zakotvená ve správním řádu má zcela jiný účel než sankce za přestupek, porušil krajský soud ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.

III. Vyjádření žalobce

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že *„je neuvěřitelné, co si úředníci Olomouckého kraje o sobě myslí, a je zarážející jejich autoritativní postoj vůči krajskému soudu*.“ Protože krajský úřad není oprávněn dělat výklady k zákonům, *„nemá pravomoc měnit výklad a přitom nemá co pochybovat o rozhodnutí vyšší instance, což soud určitě je. Úředníci jsou uraženi tím, že pan soudce svým rozhodnutím urazil jejich ješitnost a jejich schopnosti chápání podstaty a smyslu zákonných norem, kterými by se měli řídit a především je znát*.“

[9] Proto žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud k námitce žalobce, kterou fakticky zpochybňuje aktivní legitimaci krajského úřadu k podání kasační stížnosti, odkazuje na ustanovení § 102 s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost oprávněn podat proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu *„účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo*“. Účastníky řízení před krajským soudem jsou podle ustanovení § 33 odst. 1 s. ř. s. navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). Zdejší soud má proto na základě citovaných zákonných ustanovení za nesporné, že krajský úřad, který v daném správním řízení rozhodl v posledním stupni, je oprávněn podat kasační stížnost.

[11] Nejvyšší správní soud poté, co zjistil, že jsou splněny všechny podmínky řízení pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Ve shodě s krajským soudem je předně třeba konstatovat, že mezi účastníky řízení není sporu o skutkových okolnostech případu. Žalobce svoje výroky nepopírá, když např. v žalobě ze dne 8. 6. 2009 uvádí, že jmenované úřednice označil za rasistky; podobně v odvolání ze dne 26. 3. 2009 píše: *„Vůbec nelituji toho, že jsem nazval tyto ženy rasistky, neboť je to pravda jsou rasistky a nezmění to ani to, že mě dají ke komisi. ... Jsem si jist, že před soudem by měli stát jak správní orgány kraje, tak úředníci městského úřadu, neboť zneužívají své pravomoci k sociálnímu vylučování Romů.*“

[13] Je tak zřejmé, že spornou se v projednávaném případě jeví výhradně otázka právního posouzení. Podstata napadeného rozsudku krajského soudu spočívá v tom, že správní orgány měly (případně) aplikovat ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu a nikoliv ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

[14] Podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích platí, že *„přestupku se dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch*“. Za tento přestupek lze udělit pokutu do výše 1000 Kč. Podle ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu *„pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.*“ Tato pořádková pokuta může být uložena až do výše 50 000 Kč.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížnostní námitkou, že krajský soud chybně vyložil ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že *„soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem*

přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“ Stěžovatel tvrdí, že krajský soud překročil uplatněné žalobní body, ačkoliv pro to neměl zákonnou oporu.

[16] K tomu je třeba uvést, že z obsahu podané žaloby je zřejmé, že žalobce skutečně neuplatnil námitku, podle níž by jeho jednání mělo být postiženo namísto zákona o přestupcích správním řádem. Krajský soud nicméně žalobní body překročil, a to přímou aplikací čl. 40 odst. 6 Listiny.

[17] Jakkoliv zdejší soud trvá na obecné tezi o nezbytné přímé aplikaci ústavních norem tam, kde by použitím norem jednoduchého práva hrozil vznik protiústavního stavu, je v tomto konkrétním případě argumentace krajského soudu logicky chybná, a to ze dvou důvodů. Předně, čl. 40 odst. 6 Listiny zakotvuje zákaz retroaktivity v trestním řízení a současně průlom do této zásady v případě, když by retroaktivní postup byl ve prospěch pachatele. O výslovné akceptaci principu retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele v oblasti správního trestání svědčí ostatně také ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož se odpovědnost za přestupek posuzuje nikoli podle zákona účinného v době spáchání přestupku, nýbrž podle pozdějšího zákona tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 9/2008, mělo by být v souladu s alespoň minimálním společenským konsensem, zda určité jednání bude či nebude považováno za trestné, a pokud ano, jakým způsobem a v jaké míře by mělo být trestáno. Takto nahlíženo je zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úprava „dekriminalizuje“, tzn. nadále ho již nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo.

[18] V nyní projednávaném případě se však jedná o situaci zcela odlišnou. Pořádková pokuta upravená ustanovením § 62 odst. 2 správního řádu totiž představuje sankci za jinou skutkovou podstatu než přestupek zakotvený v ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Obě citované normy v době spáchání předmětného činu žalobcem platily vedle sebe a vztah mezi nimi nelze označit ani za konkurující. Zatímco tedy ve věci řešené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 As 9/2008 šlo o situaci, kdy určité jednání v minulosti bylo trestné a později v důsledku změny legislativy trestným přestalo být, a právě proto soud aplikoval princip obsažený v čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny, šlo v nyní rozhodovaném případě výlučně o to vyhodnotit, (1.) zda vůbec se žalobce dopustil protiprávního jednání, a pokud ano, (2.) zda na tento případ dopadá citovaná úprava správního řádu anebo zákona o přestupcích. První pochybení přímé aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny krajským soudem v daném případě je proto dáno tím, že se zde vůbec nejednalo o problém retroaktivity, kdy by pozdější zákon nahrazoval zákon dřívější. Tato hypotéza citované právní normy tedy nebyla naplněna.

[19] Chybnost postupu krajského soudu je jasně patrná rovněž z toho, že zatímco čl. 40 odst. 6 Listiny hovoří o použití pozdějšího zákona „*jestliže je to pro pachatele příznivější*“, je ze srovnání obou skutkových podstat zřejmé, že postup podle správního řádu nelze bez dalšího hodnotit jako pro žalobce výhodnější, a to již s přihlédnutím k výši možné sankce: u přestupku podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích je to maximálně 1 000 Kč, zatímco podle ustanovení § 62 odst. 2 lze uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

[20] Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že výklad ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., učiněný v daném případě krajským soudem, je skutečně protizákonný a prostor pro přímou aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny dán nebyl. Krajský soud tedy neměl důvod překročit žalobní body a měl toliko posoudit jejich důvodnost. Již toto konstatování postačuje pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

[21] Nejvyšší správní soud se nicméně dále zabýval i právní úvahou učiněnou krajským soudem o tom, že rozlišovacím kritériem postupu podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a § 62 odst. 2 správního řádu je to, zda jednání žalobce bylo učiněno v rámci správního řízení či nikoliv. V daném případě pak krajský soud dovodil, že předmětné projevy učinil žalobce při úředním jednání a pojmově se proto nemohlo jednat o ublížení na cti, nýbrž bylo namístě posoudit toliko případné naplnění ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu.

[22] K tomu je třeba uvést, že pojem „*hrubě urážlivé podání*“, obsažený v ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu, z hlediska smyslu i jazykového znění nelze vykládat tak, že se vztahuje na jakékoliv výroky účastníka řízení, učiněné vůči zaměstnancům správního úřadu. Pořádková pokuta ve smyslu citovaného zákonného ustanovení totiž má sloužit za účelem zajištění co možná nejvíce plynulého a bezproblémového řízení. Jde tedy o ochranu zásadních zásad správního řízení, vymezených v úvodních ustanoveních správního řádu: šetření práv nabytých v dobré víře, minimalizace zásahů do právní sféry účastníků řízení, rychlost a hospodárnost řízení, rovnost účastníků apod. Ze zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý zaměstnanec správního úřadu je povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a vstřícně (§ 4 odst. 1 správního řádu) však určitě neplyne, že si musí nechat ze strany účastníka řízení vše nechat líbit. Jinak řečeno: primárním smyslem pořádkové pokuty podle citovaného ustanovení a jejím objektem je ochrana účelu správního řízení, nikoliv ochrana cti zaměstnance správního úřadu. Takto nazíráno nelze apriori vyloučit, že excesivní jednání, kterého se dopustí (byť i) účastník správního řízení, může spadat do věcné působnosti zákona o přestupcích.

[23] Při výkladu pojmu „podání“, obsaženého v ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu, je nutno vycházet rovněž z ustanovení § 37 odst. 1 stejného zákona, které obsahuje jeho legální definici. Podání je tak „*úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*.“

[24] Podle odst. 2 cit. ustanovení musí být z podání „*patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnická osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.*“ Podle odstavce 3 pak platí, že „*nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*.“ Relevantní je dále odst. 6, dle něhož „*podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo*.“

[25] Nejvyšší správní soud má proto za to, že podáním je právní úkon, který je adresován správnímu orgánu. Jakkoliv toto podání může být značně neformální a často i nejasné, je vždy podstatný jeho obsah, při jehož konkretizaci poskytuje správní orgán potřebnou součinnost. Takto viděno však za podání nelze považovat ústní invektivu, které se účastník řízení dopustí vůči zaměstnanci správního orgánu.

[26] Zdejší soud má proto za to, že ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu dopadá na zcela odlišné situace, než která nastala v nyní rozhodované věci a která spočívala v osobních atacích na některé zaměstnankyně správního orgánu. Typově se jedná o případy, kdy se např. v písemné žádosti, vyjádření či jiném úkonu účastník dopustí hrubé urážky jiného účastníka řízení anebo rozhodujícího úředníka. Podstatné je však, že toto podání má určitou relevanci z hlediska správního řízení. Naopak smyslu citovaného ustanovení by zjevně odporovalo, pakliže by tímto typem pořádkové pokuty byli trestáni účastníci za urážky ryze osobní povahy, činěné nikoliv v rámci a formou úkonu ve správním řízení.

[27] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rovněž tuto výkladovou právní otázku posoudil krajský soud chybně. Jak ostatně judikoval zdejší soud již dříve (rozsudek ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 - 69, in: www.nssoud.cz), *„o poměru speciality lze hovořit tam, kde se jedná o právní ochranu týchž zájmů. Objektem ochrany v § 62 odst. 2 správního řádu z roku 2004 je vlastní řízení, které probíhá u správního orgánu, tzn. řízení, v němž rozhoduje, resp. činí relevantní úkony směřující k vydání rozhodnutí oprávněná úřední osoba. Objektem, který je chráněn § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je čest jednotlivce napadená pachatelem přestupku. V tomto případě je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení vůči sobě nejsou a ani nemohou být ve vztahu speciality. ... Pouhá skutečnost, že se jedná o veřejného činitele, sama o sobě neznamená, že nelze použít zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou základních práv a svobod (srovnej čl. 7 a čl. 10), a jakkoli je vztah občan - „úředník“ v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití; není proto důvod, aby byl „úředník“ z ochrany garantované § 49 citovaného zákona vylučován.*“ Pro úplnost se sluší dodat, že tímto rozsudkem byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 8. 2009, sp. zn. 51 Ca 11/2008, na který krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku odkázal a zjevně z něj i vycházel.

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná a proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán shora uvedeným právním názorem. Je pak věcí jeho samostatného posouzení, zda předmětné výroky žalobce založily skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití ve smyslu ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

[29] Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne tento soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. června 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu