

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **I. M.**, zastoupený Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. L. Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2009, č. j. 5 Ca 300/2006 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

III. Advokátce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové se odměna ani náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 1. 12. 2005, č. j. OD/1/12/71/KS-05, uložil Magistrát města Ostravy žalobci podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, pořádkovou pokutu ve výši 50 000 Kč, neboť podle správního orgánu jako kontrolovaná osoba nesplnil povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména neposkytl součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků, čímž zmařil výkon státního dozoru podle § 54 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.

Žalobce podal proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy odvolání, na jehož základě Krajský úřad Moravskoslezského kraje rozhodnutím ze dne 16. 1. 2006, č. j. MSK 8939/2006, rozhodnutí Magistrátu města Ostravy zrušil.

Na základě podnětu Magistrátu města Ostravy zahájil žalovaný podle § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) usnesením ze dne 28. 3. 2006, č.j. 171/2006-160-SPR/2, přezkumné řízení za účelem přezkoumání zákonnosti předmětného rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo doručeno dne 3. 4. 2006 žalobci, jenž proti němu podal dne 4.4. 2006 rozklad označený jako „Odvolání, stížnost na nezákonné jednání-č. j. 171/2006-160-spr/2“ (dále jen „rozklad“). Téhož dne žalobce doplnil rozklad podáním označeným jako „Návrhy důkazů na nezákonné jednání-č. j.171/2006-160-spr/2“ (dále jen „doplnění rozkladu“).

Rozhodnutím ze dne 5. 6. 2006, č. j. 171/2006-160-SPR/7, žalovaný uložil žalobci podle § 62 odst. 2 správního řádu pořádkovou pokutu ve výši 15 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že rozklad žalobce a doplnění rozkladu je nutno považovat za hrubě urážlivá podání. V těchto podáních žalobce opakovaně hrubě urážel úředníky, kteří s ním v úředním styku komunikovali, a napadl je pro výkon jejich funkce. Žalovaný vytkl žalobci zejména výroky, že *„podává ze zákona rozklad na zločinecké jednání úředníka K. a H.“* a dále, že *„K. si plácá plíce a pero“* a že se *„asi zcela pomátl“* nebo že *„zločinecký úředník, který bere úplatky a provádí trestné činy se snaží maskovat a krýt svou zločinnost za zákony“*. V doplnění rozkladu žalobce vyjadřoval své pohrdání JUDr. K., což dal najevo tím, že mu v celém podání tykal, přitom ale požadoval, aby byl sám slušně oslovován „vážený pane M.“.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministr dopravy rozhodnutím ze dne 26. 9. 2006, č. j. 46/2006-510-RK/3, zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

Dne 29. 9. 2006 podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu proti uvedenému rozhodnutí ministra dopravy, kterou však městský soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, č. j. 5 Ca 300/2006 – 33, zamítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností podanou u městského soudu dne 2. 2. 2010, v níž uvedl, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ve skutečnosti však uvedl důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení.

V rámci prvého okruhu kasačních námitek stěžovatel uvádí důvody, které dle jeho názoru svědčí o nezákonnosti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 správního řádu, neboť podání, jejichž obsah mu byl vytýkán, nejsou hrubě urážlivá. Stěžovatel uvádí, byť jeho argumentace je nepřehledná a zčásti se ani netýká posuzované věci, že výroky, za něž mu byla uložena pořádková pokuta, jsou odůvodněné okolnostmi případu, neboť byl údajně šikanován úřady v souvislosti s výkonem svého povolání učitele v autoškole. Sdělil proto svůj názor na toto jednání, což nelze považovat za hrubě urážlivé

podání, neboť se tak úředník skutečně choval, šikanoval ho, nevážil si ho a ani ho slušně neoslovoval. Pokud jde o jeho výrok, že zločinecký úředník, který bere úplatky a provádí trestné činy, se snaží maskovat a krýt svou zločinnost za zákony, uvedl stěžovatel, že hovořil všeobecně. Podle stěžovatele je nesmyslné považovat jeho názory a sdělení za hrubě urážlivé. Městský soud v daném případě nechal zcela na libovůli správního orgánu, aby tuto otázku posoudil sám, což podle stěžovatele nelze. Městský soud se nezabýval vůbec smyslem pokuty, kterým je uložení trestu za porušení zákona. Stěžovatel podle svého názoru v daném případě nekonal nic nezákonného, neboť zákon umožňuje podat urážlivé podání a zakazuje jen hrubě urážlivé podání, nikoliv podání vulgární či lidsky neslušná.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud nevzal v úvahu § 62 odst. 3 správního řádu, podle něhož dbá správní orgán při stanovení výše pořádkové pokuty, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Stěžovatel uvedl, že závažnost následku na úředníka byla podle jeho názoru nulová a význam předmětu spočíval v tom, že jej úředník nezákonně šikanoval.

V doplnění kasační stížnosti podaném rovněž dne 2. 2. 2010 pak stěžovatel uvedl, že správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán stanovenou sankci. Dále poukázal na právní úpravu přestupků a jiných správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob obsaženou v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

V projednávané věci není sporu o skutkovém stavu, stěžovatel nepopírá, že učinil předmětná podání. Tato skutečnost je zjevná i z obsahu správního spisu.

Pokud jde o kasační námitku, v níž stěžovatel vytýká městskému soudu, že při rozhodování o žalobě neposoudil, zda výše uložené pokuty odpovídá závažnosti následku a významu předmětu řízení (§ 62 odst. 3 správního řádu), konstatuje Nejvyšší správní soud, že tuto námitku stěžovatel neuplatnil řádně a včas v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Jak vyplývá ze soudního spisu, stěžovatel uplatnil tuto námitku teprve v kasační stížnosti ze dne 2. 2. 2010. Předmětná kasační námitka je tedy podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

Právní úprava uložení pořádkové pokuty ve správním řízení je obsažena v § 62 odst. 2 správního řádu, nejedná se přitom o přestupek, ani o jiný správní delikt právnických osob a podnikajících fyzických osob, jak se možná stěžovatel domnívá, nýbrž o tzv. správní pořádkový delikt (viz Hendrych, D. a kolektiv: *Správní právo,* 7. vydání, C.H.Beck, Praha, 2009, s. 484 – 485). Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů ani zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, na něž stěžovatel poukazoval, se proto na posuzovanou věc nevztahují.

Klíčovou otázkou, kterou se musel Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasační stížnosti zabývat, byla otázka, zda jednání stěžovatele naplnilo znaky skutkové podstavy pořádkového deliktu podle § 62 odst. 2 správního řádu. Podle citovaného ustanovení může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. Účelem tohoto institutu je v prvé řadě zajištění řádného a důstojného průběhu správního řízení. V této souvislosti uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 35/2010 - 62, www.nssoud.cz, 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. (...) Jinak řečeno: primárním smyslem pořádkové pokuty podle citovaného ustanovení a jejím objektem je ochrana účelu správního řízení (...)*“. Nezbytným předpokladem pro aplikaci § 62 odst. 2 správního řádu tedy je, že je v určité věci vedeno správní řízení. Mezi hrubě urážlivým podáním a probíhajícím správním řízením musí existovat přímá souvislost. Subjektem pořádkového deliktu přitom nemusí být pouze účastník správního řízení, ale i kdokoli jiný, jehož podání je způsobilé ohrozit řádný průběh řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 - 69, www.nssoud.cz).

Tato podmínka je splněna i v případě podání, jejichž obsah je stěžovateli vytýkán. Z formálního označení rozkladu a doplnění rozkladu i z jejich obsahu je totiž zcela zřejmé, že stěžovatel napadal zákonnost usnesení o zahájení přezkumného řízení ze dne 28. 3. 2006, č. j. 171/2006-160-SPR/2. Bez ohledu na to, že tato podání obsahovala také výroky, které byly správními orgány považovány za hrubě urážlivé, se tak bezpochyby jednalo o opravný prostředek (rozklad) proti uvedenému usnesení žalovaného. Obě podání tak zjevně souvisela s přezkumným řízením, které žalovaný zahájil za účelem přezkoumání zákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Na tento závěr nemá vliv ani skutečnost, že žalovaný předmětná podání nesprávně posoudil a nepovažoval je za rozklad, resp. doplnění rozkladu proti usnesení o zahájení přezkumného řízení, jak je uvedeno v žalobou napadeném rozhodnutí (viz čtvrtý odstavec na str. 2 tohoto rozhodnutí). Z hlediska použití § 62 odst. 2 správního řádu je totiž rozhodující pouze ta skutečnost, že obě podání, která učinil stěžovatel, přímo souvisela s přezkumným řízením, které bylo vedeno žalovaným.

Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval otázkou, zda výroky a tvrzení, které stěžovatel uvedl ve svých podáních, svou povahou dosáhly intenzity hrubé urážky. Za

urážlivé jsou soudní judikaturou považovány ústní i písemné, ale i nonverbální projevy (posunky aj.) útočící na autoritu a odbornost orgánů veřejné moci nebo na důstojnost, čest a dobrou pověst úředních osob, případně jiných osob, které se na řízení podílejí (účastníci řízení, svědci, tlumočníci, znalci, atp.). Pouhá urážka se přitom od urážky hrubé liší zejména v intenzitě svého následku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 3 Ads 57/2003 - 79, www.nssoud.cz). V této souvislosti lze poukázat na závěry, které vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 211/99: *„Pokud jde o uložení pořádkové pokuty za výroky stěžovatelů, je třeba uvážit, že zákonodárce vědomě volil termín „hrubě urážlivé" v § 53 odst. 1 o. s. ř., aby naznačil, že právě jen ty výroky, které objektivně dosahují intenzity hrubých urážek, zakládají důvod pro pořádkovou pokutu. Činil tak u vědomí, že jak subjektivní pocity křivdy stěžovatelů, tak i subjektivní vnímání „uražených" soudců jsou exaltovány okolnostmi, souvisejícími s meritem v dané věci. Institucím a orgánům, jež reprezentují veřejnou moc státu a v důsledku toho jsou nositeli rozhodnutí, jež občané napadají, přísluší vždy větší dávka tolerance, velkorysosti a nadhledu, než je tomu u jednotlivých občanů, jak o tom svědčí judikatura Evropského soudu pro lidská práva.*" Tyto závěry lze bezpochyby vztáhnout i na pořádkové pokuty ukládané ve správním řízení podle § 62 odst. 2 správního řádu.

Orgány veřejné moci jsou v demokratickém právním státě nutně podrobovány kritice ze strany účastníků řízení, veřejnosti, ale i médií, jedná se totiž o jeden z klíčových nástrojů zajišťujících veřejnou kontrolu činnosti orgánů veřejné moci. S ohledem na ústavně zaručenou svobodu projevu nelze nikomu upírat právo na kritiku činnosti správních orgánů a úředních osob. Stejně jako všechna ostatní ústavně garantovaná politická práva zná však i svoboda projevu své meze. Právo na svobodné vyjádření názoru končí tam, kde začíná převažovat zájem na ochraně práv ostatních. Kritiku lze považovat za přípustnou, pokud svým obsahem a formou nevybočuje z rámce věcné argumentace způsobem, jenž by se dotýkal cti a dobré pověsti kritizovaného. Vybočí-li však publikovaný názor z mezí obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku a jako takový se zpravidla ocitá již mimo rámec ústavně garantovaného práva na svobodné vyjádření názoru (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 76/2000).

V posuzovaném případě vybočila podání stěžovatele z mezí oprávněné kritiky činnosti žalovaného způsobem, který je zjevně v rozporu s obecně uznávanými pravidly slušnosti. Stěžovatel sice využil svého práva podat opravný prostředek a uvedl ve svých podáních některé věcné důvody, kterými brojil proti usnesení žalovaného o zahájení přezkumného řízení. Tyto věcné argumenty ovšem doprovodil užitím mnoha expresivních a hrubě urážlivých výroků vůči žalovanému a úředním osobám, které se podílely na výkonu pravomoci žalovaného. Zejména pokud jde o JUDr. K., vyjadřoval se stěžovatel vůči jeho osobě hanlivým a velmi znevažujícím způsobem [*„K. si plácá plíce a pero"*, *„úředník* (se) *asi zcela pomátl"*]. Z rámce slušného chování v úředním styku vybočuje i stěžovatelovo vyjadřování v doplnění rozkladu, v němž JUDr. K. tykal a zároveň sám ve stejném podání vyzýval JUDr. K. a JUDr. H., aby si ho vážili a v budoucnosti ho oslovovali „vážený pane M.". Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 35/2010 - 62, *„[z]e 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.*"

Za hrubě urážlivé výroky a nedůvodný útok na dobrou pověst a čest úřední osoby považuje Nejvyšší správní soud opakované obvinění JUDr. K. z páchání trestné činnosti [„*Chápu, že zločinecký úředník, který bere úplatky a provádí trestné činy se snaží maskovat a krýt svou zločinnost za zákony.*“ „*Doufám, že nastupující MD* (ministr dopravy) *bude požadovat odpovědnost po K. a i jiných úřednících za své zločiny a za finanční újmu dle rozsudku.*“]. Stěžovatel neuvedl žádné konkrétní důvody či skutečnosti, o které tato tvrzení opírá, z předmětných podání není zřejmé ani to, jak tato tvrzení souvisí s posuzovanou věcí. Tyto výroky stěžovatele neměly žádný vztah k činnosti žalovaného a úředních osob v souvislosti s posuzovanou věcí a jejich cílem bylo poškodit čest a dobrou pověst JUDr. K. a tudíž i snížit vážnost vedeného správního řízení. Byť se stěžovatel v obou podáních vyvaroval použití vulgárních výrazů na adresu žalovaného či úředních osob, následek jeho výroků je podle Nejvyššího správního soudu v daném případě závažnější. Použití urážlivých vulgarismů na adresu konkrétní osoby sice odporuje normám slušného společenského chování, samo o sobě však nevypovídá nic konkrétního o osobnosti nebo činnosti postižené osoby. Naproti tomu nepodložené obvinění ze spáchání trestné činnosti je způsobilé způsobit závažnou újmu na dobré pověsti postiženého tím, že může vyvolat v očích třetích osob neznalých poměrů dojem, že se tato osoba trestné činnosti skutečně dopouští, čímž se zároveň zpochybňuje i objektivita správního řízení, na jehož vedení se tato úřední osoba podílí.

Jednání stěžovatele nelze v žádném případě označit za jednání nezbytné k ochraně jeho práv v rámci správního řízení. O tom, že se nejedná pouze o ojedinělý exces ze strany stěžovatele učiněný v náhlém afektu, svědčí mj. i obsah mnoha jeho dalších písemností, které jsou obsaženy ve správním spise. Výroky stěžovatele nemůže ospravedlnit ani údajný stres či pocit frustrace z údajné úřední šikany, které byl stěžovatel podle svých slov podroben. Měl-li stěžovatel za to, že správní orgány postupovaly v jeho věci nezákonným způsobem, mohl a měl dát najevo svůj nesouhlas kultivovaným způsobem bez zbytečného použití hrubě urážlivých výroků na adresu žalovaného a úředních osob. Lze se domnívat, že v takovém případě by mohl dosáhnout mnohem efektivnější ochrany svých subjektivních práv než prostřednictvím svých hanlivých a hrubě urážlivých podání.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem městského soudu, že v daném případě lze rozkladu stěžovatele a doplnění rozkladu považovat za hrubě urážlivá podání. Správní orgány tedy nepochybily, pokud stěžovateli za tato hrubě urážlivá podání uložily pořádkovou pokutu podle § 62 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud proto shledal předmětnou kasační námitku nedůvodnou.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Stěžovateli byla městským soudem ustanovena zástupkyně z řad advokátů Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za

zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud však neshledal, že by ustanovená advokátka učinila ve věci jakýkoli úkon právní služby ve smyslu § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), za který by jí náležela odměna a s tím spojená paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatele uvedla, že v posuzované věci učinila pouze převzetí věci (dne 17. 3. 2010) a studium spisu u soudu dne 15. 4. 2010. Ačkoliv ze soudního spisu vyplývá, že zástupkyně skutečně nahlédla v uvedený den do soudního spisu a seznámila se tedy s posuzovanou věcí, její činnost nevyústila v žádnou procesní aktivitu směřující k ochraně zájmů stěžovatele a k doplnění kasační stížnosti. V písemném sdělení ze dne 17. 6. 2010, které je součástí soudního spisu, se zástupkyně vyjádřila pouze k otázce možné podjatosti členů senátu Nejvyššího správního soudu tak, že jí nejsou známy žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly uplatnění námitky podjatosti. Tento úkon však není úkonem právní služby, za nějž by zástupkyni stěžovatele náležela odměna (§ 11 advokátního tarifu). Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud ustanovené zástupkyni odměnu ani náhradu hotových výdajů nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. března 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu