



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **A. L.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, oddělení dopravy a správních agend**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. KUZL 28307/2014,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, oddělení dopravy a správních agend, ze dne 17. 12. 2014, č.j. KUZL-28307/2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 3 000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I.

Vymezení věci

Městský úřad Luhačovice, odbor dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 4. 2014, č. j. MULU 5731/2014 uznal žalobce vinným tím, že v písemném podání ze dne 17. 3. 2014 pod č. j. 4335/2014/26 hrubě urazil úřední osobu

správního orgánu, čímž spáchal správní pořádkový delikt podle ustanovení § 62 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb, správního řádu (dále jen „správní řád“). S odkazem na ustanovení § 62 odst. 1 správního řádu mu uložil pořádkovou pokutu ve výši 20 000 Kč. Žalovaný postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil rozhodnutí správního orgánu I stupně následovně: Žalobci se podle § 62 odst. 2 správního řádu ukládá pořádková pokuta v částce 10 000 Kč za hrubě urážlivé podání, které učinil v písemnosti doručené správnímu orgánu dne 17. 3. 2014, již bylo přiděleno číslo jednací 4335/2014/26, když v něm uvedl:

1. *„Sice chápu, že ho kritika jeho rozhodnutí na úrovni žáčka první třídy spolu s vědomím, že „z téhle pokutičky nic nebude“, dohnaly k zuřivosti, a je mi ho líto, ale bohužel teď s tím už nemůže nic dělat, to si měl rozmyslet dřív“*....

2. *„Vystudoval M. práva a disponuje skutečně titulem JUDr? Pokud by se odpověď na tuto otázku ukázala jako kladná, potom kde a kdy práva studoval. Trvalo jeho studium déle než 14 dní a probíhalo jinde než na fakultě v Plzni? Nedokážu si totiž představit, že by vystudovaný právník projevoval tak naprostou neznalost elementárních právních principů i zákonů a takovou míru ignorantsví, jen, aby se za každou cenu domohl své „pokutičky“, na jejíž úhradu ztratil nárok okamžikem sepsání rozhodnutí, za které by se musela stydět i uklízečka. Jestliže M. vystudoval práva řádně, navrhuji, aby byl podroben lékařskému přezkumu jeho duševního stav. Pro případ, že by se neprokázala nutnost nasazení medikace, případně hospitalizace ve vypolstrované místnosti s dveřmi bez kliky uvnitř, v souladu s úst. § 14 správního řádu vznáším námitku podjatosti, neboť pokud podobné protiprávní zruďnosti neprodukuje psychopat, tak to musí být osoba, která má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro něj lze pochybovat o její nepodjatosti.“*

Ve zbytku bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně postupem dle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno.

II. Žalobní námitky

První žalobní námitka směřovala proti neexistenci probíhajícího správního řízení. Správní orgán I. stupně totiž žalobci uložil pořádkovou pokutu teprve dne 14. 4. 2014, ačkoliv řízení na úrovni tohoto správního orgánu bylo ukončeno rozhodnutím již dne 17. 1. 2014. Správní orgán I. stupně po vydání rozhodnutí již není sám oprávněn udělit pokutu, neboť nevede správní řízení, které se po odvolání přesouvá k odvolacímu orgánu. Pořádkovou pokutu lze uložit jen v souvislosti s probíhajícím řízením, jehož cílem je vydání určitého správního aktu, respektive vydání rozhodnutí (žalobce zde odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 76/2009-69 a náleží Ústavního soudu č. j. I. ÚS 1849/2008). K uložení pořádkové pokuty také nelze přistoupit například po dodatečném splnění povinnosti, anebo dojde-li k ukončení hlavního řízení jeho zastavením nebo vydáním meritorního rozhodnutí, k čemuž došlo v posuzovaném případě. Žalobce dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 37/2010-71 a č. j. 5 As 76/2009-69. Pořádková pokuta slouží především k zajištění řádného, důstojného a bezproblémového

vedení správního řízení a nikoliv k ochraně zaměstnanců správního úřadu před urážlivými výroky nespokojených občanů. Proti urážlivým výpadům občanů na adresu úředníků, které nesouvisejí s probíhajícím řízením, mohou dotčení využít obranu podáním oznámení pro podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, případně se mohou domáhat ochrany svých práv před soudem v občanskoprávním sporu. Žalobce rovněž odkázal na zrušující rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Odboru dopravní správy ze dne 26. 9. 2014, č. j. JMK 10023/2014 vydaného ve skutkově shodné věci. I na úrovni žalovaného mu byla pořádková pokuta uložena v okamžiku, kdy již řízení bylo ukončeno.

Druhá žalobní námitka směřovala proti hrubě nepřiměřené výši pořádkové pokuty. Žalobce cituje část rozhodnutí žalovaného a dospívá přitom k závěru, že odůvodnění rozhodnutí je vnitřně rozporné, a proto je nutné jej prohlásit za nicotné postupem dle § 77 odst. 2 správního řádu. Žalovaný totiž na jedné straně připouští, že věc by za jistých okolností bylo možné vyřešit pouhým napomenutím, tedy bez uložení jakékoliv pokuty, ale zároveň uložení pořádkové pokuty ve výši několikaset korun označuje za „za zcela nesmyslné“. Žalovaný rovněž argumentuje nepřijemností a úkorností pokuty, avšak dopad působení pokuty na pachatele se odvíjí především od jeho finanční situace a materiálního zabezpečení, což žalovaný neposuzoval. Žalovaný rovněž považoval správním orgánem I. stupně uloženou pokutu za zcela přiměřenou a opodstatněnou. Přesto však rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil, což představuje svévoli, jež má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný rovněž v rozhodnutí uvedl, že výše pořádkové pokuty značně přesahuje hodnotu předmětu řízení, tj. výslovně konstatoval, že byla stanovena nezákonně, ačkoliv ji považoval za zákonnou. I to činí jeho rozhodnutí vnitřně rozporným. Žalobce i zde odkázal na shora specifikované rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, kde je uvedeno, že *hrubě urážlivé podání bylo učiněno v řízení o přestupku dle ust. § 125 c odst. 1 písm. k) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, za který se uloží pokuta od 1 500 do 2 500 Kč a tudíž je výše pořádkové pokuty neadekvátní k závažnosti následku a k významu předmětu řízení*. V posuzovaném případě byl žalobce pokutován pořádkovou pokutou v rámci řízení o správním deliktu, za který se uloží pokuta od 1 500 Kč do 2 500 Kč. Jedná se tedy o totožný případ. Žalobce dále odkázal na Metodiku k ukládání pořádkových pokut podle § 62 správního řádu. Cituje z ní a dospívá k závěru, že v případě hrubě urážlivého podání lze uvažovat o sankcích v řádech stovek korun či tisíce korun.

Třetí žalobní námitka směřovala proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalobce odkázal na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu např. č. j. 8 As 59/2012-29, 7 As 83/2010-63, 9 As 17/2010.

III.

Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

K první žalobní námitce žalovaný především uvedl, že žalobce podal dne 22. 1. 2014 odvolání, tj. rozhodnutí nenabýlo právní moci a správní řízení o správním deliktu nadále pokračovalo. Správní orgán využil svého oprávnění doplnit řízení a předvolal žalobce

k ústnímu jednání na den 19. 3. 2014. V době, kdy správní orgán obdržel od žalobce písemnost s hrubě urážlivým obsahem, řízení o správním deliktu pokračovalo před správním orgánem I. stupně. K rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje se nemůže vyjádřit, neboť nezná jeho obsah. Rozhodnutí jiných odvolacích orgánů však nevytváří precedenty, od kterých by se nebylo možno odchýlit. Ohledně svého postupu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2009, č. j. 6 Ads 41/2008-67.

K druhé žalobní námitce především uvedl, že odůvodnění rozhodnutí nelze považovat za vnitřně rozporné, a proto nicotné či nepřezkoumatelné. Pokuta ve výši 20 tis. Kč je odůvodněna intenzitou útoku žalobce, avšak jako polehčující okolnost měla být reflektována skutečnost, že žalobce se podobného postihu dopustil poprvé, a proto byla pokuta snížena. Hrubost nepoměru pořádkové pokuty nebude pouhý matematický výraz typu dvojnásobku či pětinásobku, ale půjde výlučně o konkrétní okolnosti případu a výslednici úvahy, zda taková pokuta není pouhým symbolickým poplatkem za beztrestnou možnost dát průchod at' již emocem nebo racionálně promyšlenému útoku na úřední osobu, která postupuje jinak, než účastník očekává. Žalovaný se rovněž vypořádal s námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti správního orgánu I. stupně.

IV. Replika žalobce

Žalobce v replice především uvedl, že správní orgán I. stupně na své úrovni ukončuje řízení vydáním rozhodnutí a dále v něm již nemůže činit další kroky. Správní orgán I. stupně tedy nemohl po vydání rozhodnutí a obdržení odvolání dále doplňovat řízení, a již vůbec ne formou nařízení ústního jednání a provádění dokazování. Pořádková pokuta byla pravomocně uložena až v okamžiku, kdy již bylo řízení o správním deliktu pravomocně skončeno. Zdůraznil, že význam předmětu řízení je zákonodárcem zohledněn právě stanovením zákonného omezení sankcí za daný správní delikt 1 500 až 2 000 Kč. Pořádková pokuta je proto zcela zjevně v hrubém nepoměru k významu předmětu řízení, když ho převyšuje nejméně čtyřnásobně.

V. Jednání před soudem

Žalobce se k nařízenému jednání bez omluvy nedostavil.

Žalovaný při jednání především uvedl obdobné skutečnosti jako ve vyjádření k žalobě či napadeném rozhodnutí. Dále zdůraznil, že jednání žalobce bylo následně probíráno i na internetu. Bylo dopředu plánované a i proto byla zvolena taková výše, aby se nejednalo toliko o symbolické odstrašení. Žalobci bylo dáno důkladně najevo, že takto nemůže se správním orgánem jednat.

Soud provedl dokazování rozhodnutím rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru dopravní správy ze dne 26. 9. 2014, č. j. JMK 100023/2014 (viz dále). Žalovaný

soudu předložil přepisy a dokumenty z internetových stránek www.30km.h.cz, které měly dle žalovaného dokreslit, že se jedná promyšlený, připravovaný a chladnokrevně provedený útok. Nejedná se o útok, který by žalobce učinil v náhlém hnutí mysli. Soud však k jeho provedení nepřistoupil, neboť ani dle žalovaného není zřejmé, zda e-mailovou komunikace pochází od žalobce či jiné odlišné osoby (viz dále).

VI. Právní hodnocení soudu

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Soud se nejprve zabýval námitkou, která směřovala proti neexistenci probíhajícího správního řízení. Ustanovení § 62 odst. 1 a 2 správního řádu zní:

"Pořádková pokuta (1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že a) se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, neb o c) neuposlechne pokynu úřední osoby. (2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání."

Správní řád stanoví v prvním odstavci rozpětí pro uložení pokuty a podmínku závažného ztížení postupu v řízení. Následují tři skutkové podstaty, za které je možné uložit pořádkovou pokutu podle tohoto odstavce. Druhý odstavec odkazuje na pořádkovou pokutu podle odstavce 1 a připojuje další skutkovou podstatu. Ani první ani druhý odstavec neobsahují výslovné pravidlo, že podmínka závažného ztížení postupu v řízení musí být naplněna pouze v případě podstat upravených v prvním odstavci, resp. výslovné ustanovení, že v případě druhého odstavce netřeba tuto podmínku zohlednit.

Soud při posouzení první žalobní námítky vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, č. j. 8 As 16/2012-52 (publikováno pod č. 2890/2013 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud zde mj. uvedl:

„[18] Ze systematického hlediska je podstatné, že zákonodárce rozdělil předpoklady pro uložení pořádkové pokuty do dvou skupin. První skupina je uvedena v prvním odstavci. Sem patří případy, pokud se někdo nedostaví bez omluvy, ruší pořádek a neuposlechne pokynu úřední osoby. Do druhé skupiny náleží právě ono hrubě urážlivé podání. Struktura § 62 nutí nahlížet na tyto skutkové podstaty relativně odděleně. Zákonodárce měl patrně racionální důvod vymezit případy hrubě urážlivých podání v samostatném odstavci. Je případná úvaha stěžovatele, proč nebyl druhý odstavec formulován jako písmeno d) odstavce prvního, pokud by neměl být žádný rozdíl v předpokladech pro uložení pokuty.“

[19] Je třeba určit, co se rozumí spojením "*pořádkovou pokutou podle odst. 1*". Lze tvrdit, že se tímto spojením míní celé návětí obsažené v prvním odstavci, tedy i podmínka závažného ztížení postupu řízení. Takový názor však nedává odpověď, proč tedy nebyl druhý odstavec formulován jako další skutková podstata obsažená v prvním odstavci. Přesvědčivější se proto jeví, že uvedené slovní spojení pouze odkazuje na rozsah sankce, kterou lze shodně podle obou odstavců uložit.

[20] Nejvyšší správní soud se zabýval účelem právní úpravy. Rovněž objektem, který je tímto ustanovením chráněn. V důvodové zprávě [*pozn. Nejvyššího správního soudu: důvodová zpráva mluví k § 84, ve kterém vládní návrh (sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, čtvrté volební období 2002-2006) obsahoval úpravu, která byla následně přijata v § 62]* se pouze konstatuje, že "*[c]ílem tohoto ustanovení je zajistit efektivní průběh řízení i v případech, kde se rozhoduje o závažných úkolech veřejné správy, případně i tam, kde postup řízení ztěžují orgány právnických osob*".

[21] Nelze však ztotožnit efektivní průběh řízení pouze s postupem řízení. Jinými slovy, pro označení řízení za efektivní nepostačuje, že jeho postup není závažným způsobem ztěžován. Vedle řádného postupu řízení je totiž nepochybně třeba, aby řízení bylo rovněž důstojné. Nemíní se pouze důstojnost oprávněné úřední osoby, ale především důstojnost správního řízení jako celku.

[22] Celé návětí prvního odstavce o výši uložené pokuty i o nezbytnosti závažného ztížení postupu v řízení se vztahuje ke každé jednotlivé skutkové podstatě obsažené v prvním odstavci pod písmeny a) - c). Ono "*ztížení postupu řízení*" je totiž jiným slovním vyjádřením důsledku, který vyplývá z těchto skutkových podstat. Jestliže se účastník správního řízení bez omluvy nedostaví na předvolání, nepochybně to vede k tomu, že správní orgán nemůže realizovat úkon, ke kterému účastníka předvolal. Minimálně je zmařen čas, který si správní orgán vyhradil k takovému úkonu a bude zpravidla třeba tento čas vyhradit znovu. Plánovaný úkon bude realizován později a řízení později ukončeno. To nepochybně může být ztížením postupu správního orgánu. Pokud ztížení bude v konkrétním případě vyhodnoceno jako závažné, jsou splněny podmínky pro uložení pořádkové pokuty. Obdobně je tomu v případě uvedeném pod písmenem c), tedy u neuposlechnutí pokynu úřední osoby.

[23] Povaha skutkové podstaty obsažené v písmenu b) je však do určité míry odlišná. Účelem pořádkových pokut je bezesporu zajistit, aby to které řízení probíhalo řádně. Pokud někdo i přes předchozí napomenutí ruší pořádek, může to mít negativní vliv zejména při ústním jednání nebo místním šetření. Takové jednání nebo šetření nepochybně může trvat déle, neboť je třeba udržet pořádek, nemluvě o komplikacích při protokolaci a jiných obtížích. U rušení pořádku je však poměrně zřetelné, že neméně podstatná je rovněž důstojnost řízení. Pokud někdo ruší pořádek, dává tím rovněž najevo svůj postoj k řízení. Tím může být dotčena jeho důstojnost.

[24] Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 19. 1. 2005, čj. 3 Ads 57/2003-79, a ze dne 7. 10. 2009, čj. 6 Ads 41/2008-67, č. 2016/2010 Sb. NSS, zdůraznil, že smyslem pořádkové pokuty jakožto opatření při vedení procesu "*je jednak zajištění hladkého průběhu a důstojného průběhu soudního řízení a jednak ochrana jak veřejné autority, kterou soud*

zastává, tak osobnostních práv osob účastnících se na řízení v širokém smyslu." V pořadí druhé rozhodnutí rovněž odkazuje na setrvalou judikaturu Ústavního soudu k tvrzenému porušení [čl. 17 Listiny základních práv a svobod](#) se závěrem, že "pokud vybočí publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku a jako takový se zpravidla ocitá již mimo rámec ústavní ochrany".

[27] Skutkové podstaty obsažené v prvním odstavci primárně míří na řádný postup správního řízení. Druhý odstavec míří na případy, u nichž je objektem ochrany důstojnost správního řízení, nikoli "pouze" jeho řádný postup. Mohou nastat případy, kdy bude správní řízení sice řádně postupovat, avšak nebude důstojné. Naproti tomu mnohdy nebude výhrad k důstojnosti řízení, avšak jeho průběh bude neúměrně ztěžován obstrukcemi. Ani v jednom případě nelze hovořit o efektivním průběhu správního řízení.

[29] Ani to, že nebylo takové podání učiněno v přítomnosti dalších osob, ale např. v odvolání, nemůže odůvodnit, že jím nedošlo ke snížení důstojnosti řízení. Účastníci mají právo do spisu nahlížet ([§ 38 správního řádu](#)) a jistě není vyloučena potřeba v dalším řízení i na takové podání reagovat.

[32] Při uvažování krajského soudu hrál podstatnou roli rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009-69, č. 2236/2011 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení krajského soudu, že uvedený rozsudek podporuje jeho právní názor. V uvedené věci bylo třeba rozlišit, zda písemné útoky na starostu obce, ke kterým došlo mimo probíhající správní řízení, mohou mít odezvu v řízení o přestupku proti občanskému soužití, nebo zda je správné uložit pokutu podle [§ 62 správního řádu](#). Nosnou byla pro zdejší soud úvaha, podle které aby bylo možné uložit pořádkovou pokutu, musí zde probíhat správní řízení, ve kterém by byla pokuta uložena. Pokud tomu tak nebylo, je možná ochrana prostřednictvím zákona č. [200/1990 Sb.](#), o přestupcích.

[33] Zdejší soud se v uvedeném rozsudku zabýval též případným poměrem speciality [zákonu o přestupcích](#) a [správního řádu](#). Dospěl k tomu, že je tento poměr vyloučen už jen proto, že je zde různost objektů ochrany. Zatímco v případě [§ 62 správního řádu](#) je jím vlastní řízení a pořádkové pokuty slouží k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, objektem chráněným [zákonem o přestupcích](#) je čest osoby napadená pachatelem přestupku. V nyní projednávané věci však bylo třeba vyřešit subtilnější problém předpokladů pro uložení pořádkové pokuty podle [§ 62 odst. 2 správního řádu](#). Přestože tedy předchozí rozhodnutí zdejšího soudu představovalo východisko pro úvahy krajského soudu, není Nejvyšší správní soud přesvědčen, že by právě v důsledku uvedeného rozhodnutí bylo předurčeno rozhodnutí v této věci.

[34] S odkazem na shora uvedené důvody se proto Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že podmínkou pro uložení pořádkové pokuty podle [§ 62 odst. 2](#) není to, že hrubě urážlivým podáním musí rovněž být závažně ztížen postup v řízení.“

V rozsudku ze dne 1. června 2010, č. j. 2 As 35/2010-62 pak Nejvyšší správní soud v bodě 26 uvedl: „ 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 smysl citovaného ustanovení by zjevně odporoval, pakliže by tímto typem pořádkové pokuty byli trestáni účastníci řízení za urážky ryze osobní povahy, činění nikoliv v rámci a formou úkonu ve správním řízení.“

Žalobce odkazoval na rozsudek č. j. 5 As 76/2009-69. I z něj však plyne, že *se ani v případě hrubě urážlivého podání nejedná o jakoukoliv písemnost, ale pouze o takové podání, které má souvislost s probíhajícím konkrétním správním řízením a směřuje proti určité úřední osobě, resp. oprávněné úřední osobě, nikoliv proti jakékoliv jiné osobě, která takový statut nemá.*

V posuzovaném případě je nesporné, že proti žalobci bylo vedeno správní řízení o správním deliktu podle § 125 f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, neboť jako provozovatel vozidla AUDI r.z. ... v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Blíže neustanovený řidič shora uvedeného vozidla s ním neoprávněně stál v Luhačovicích, na ulici Bílá Čtvrť před domem č.p. 585 (vila Draža) na vyhrazeném parkovišti pro zaměstnance městské plovárny dne 6. 7. 2013, nejméně v čase 20.15 až 20.25 hod. Rovněž je nesporné, že správnímu orgánu I. stupně bylo dne 17. 3. 2014 doručeno podání žalobce ze dne 14. 3. 2014, jehož součástí bylo i hrubě urážlivé podání. Žalobce sám přitom nepochybně, že takové podání lze považovat za hrubě urážlivé. Je nesporné i to, že hrubě urážlivé podání s probíhajícím správním řízením souviselo (výslovně označeno i jako námitka podjatosti dle § 14 správního řádu) a směřovalo proti JUDr. S. M., který jako oprávněná úřední osoba prováděl úkony správního řízení v I. stupni a vydal i rozhodnutí ve věci správního deliktu žalobce. Je tak splněna podmínka, že podání má souvislost s probíhajícím konkrétním správním řízením a směřuje proti určité úřední osobě, resp. oprávněné úřední osobě, nikoliv proti jakékoliv jiné osobě, která takový statut nemá. Ve shora citovaném případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem (č. j. 8 As 16/2012-52) byla uložena pořádková pokuta na základě skutečností uvedených v podaném odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stalo se tak tedy poté, co již správní orgán I. stupně vydal ve věci rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom shledal takový postup v souladu se zákonem. Jak rovněž plyne ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, podmínkou pro uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 není to, že hrubě urážlivým podáním musí rovněž být závažně ztížen postup v řízení, z čehož žalobce dovozoval nutnost existence probíhajícího správního řízení před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pořádková pokuta dle odstavce 2 tedy neslouží k zajištění průběhu a účelu řízení, sleduje odlišný účel, a proto lze k jejímu uložení přistoupit i po ukončení řízení. Argumentace žalobce v tomto směru proto neobstojí a námitka není důvodná. Soud nadto k věci uvádí, že správní orgán I. stupně je dle § 86 odst. 2 správního řádu oprávněn podle okolností doplnit řízení. Důvodem pro případné doplnění řízení budou zpravidla tvrzení či námitky obsažené v odvolání. Možnost doplnění řízení není podmíněna tím, že by v řízení figurovali další účastníci, jak uváděl žalobce.

Další námitka žalobce směřovala proti hrubě nepřiměřené výši pokuty. Soud k věci předně uvádí, že otázkou přiměřenosti sankce se Nejvyšší správní soud v minulosti již zabýval. Například v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS (*Asociace užití grafiky a grafického designu*), konstatoval: „Soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytykána nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.“ Soudy přitom při aplikaci § 78 odst. 1 neposuzují spravedlnost pokuty, ale podmínky jejího uložení, včetně přezkoumatelnosti odůvodnění a meze správního uvážení. Správní orgány byly ve smyslu § 62 odst. 3 správního řádu povinny dbát, aby uložená pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Správní řád umožňuje uložit pořádkovou pokutu, která je v nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení, nesmí však být k těmto kritériím v nepoměru hrubém. Soud k věci dále uvádí, že 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 rámeček 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 žalobce z mezí oprávněné kritiky činnosti správního orgánu I. stupně způsobem, který je zjevně v rozporu s obecně uznávanými pravidly slušnosti. Žalobce sice využil svého práva podat stížnost na postup správního orgánu a uplatnění námitky podjatosti. Za hrubě urážlivé výroky a nedůvodný útok na dobrou pověst a čest úřední osoby považuje zdejší soud především zpochybnění duševního stavu oprávněné úřední osoby, včetně označení za psychopata. Žalobce uvedl: „Vystudoval M. práva a disponuje skutečně titulem JUDr? Pokud by se odpověď na tuto otázku ukázala jako kladná, potom kde a kdy práva studoval. Trvalo jeho studium déle než 14 dní a probíhalo jinde než na fakultě v Plzni?. Nedokážu si totiž představit, že by vystudovaný právník projevoval tak naprostou neznalost elementárních právních principů i zákonů a takovou míru ignorantsví, jen, aby se za každou cenu domohl své „pokutičky“, na jejíž úhradu ztratil nárok okamžikem sepsání rozhodnutí, za které by se musela stydět i uklízečka.“ Dále uvedl: „Jestliže M. vystudoval práva řádně, navrhuji, aby byl podroben lékařskému přezkumu jeho duševního stav. Pro případ, že by se neprokázala nutnost nasazení medikace, případně hospitalizace ve vypořádané místnosti s dveřmi bez kliky uvnitř, v souladu s úst. § 14 správního řádu vznáším námitku podjatosti, neboť pokud podobné protiprávní zrudnosti neprodukuje psychopat, tak to musí být osoba, která má

s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro něž lze pochybovat o její nepodjatosti.“ Žalobce ani neuvedl konkrétní důvody či skutečnosti, o které tato tvrzení opírá. Cílem jeho výroků bylo poškodit čest a dobrou pověst JUDr. S. M. a tudíž i snížit vážnost vedeného správního řízení. 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.“ Jednání žalobce nelze v žádném případě označit za jednání nezbytné k ochraně jeho práv v rámci správního řízení. Měl-li žalobce za to, že správní orgán I. stupně postupoval v jeho věci nezákonným způsobem, mohl a měl dát najevo svůj nesouhlas kultivovaným způsobem bez zbytečného použití hrubě urážlivých výroků na adresu oprávněné úřední osoby. V takovém případě by zřejmě mohl dosáhnout mnohem efektivnější ochrany svých subjektivních práv než prostřednictvím svého hanlivého a hrubě urážlivého podání. Výroky žalobce nemůže ospravedlnit ani údajný stres či pocit frustrace z údajné úřední šikany, které byl podle svých slov podroben v podobě nezákonného rozhodnutí a nezákonných procesních postupů. Zpochybnění duševního stavu úřední osoby a její označení za psychopata by mohlo u třetích osob neznalých poměrů, vyvolat dojem, že úřední osoba není schopna kontrolovat své jednání a chování, a je proto schopna záměrně poškodit účastníka správního řízení, čímž je zpochybněna i objektivita správního řízení, na jehož vedení se tato osoba podílí. Soud v souladu se žalovaným dospěl k závěru, že útoky žalobce na oprávněnou úřední osobu jsou hrubě urážlivé a společensky nepřijatelné a zcela jednoznačně přesáhly připuštěnou míru oprávněné kritiky činnosti správního orgánu.

Podle § 62 odst. 3 správního řádu při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení. Předmětem řízení, od kterého se pořádková pokuta odvozovala, byl správní delikt, jehož se žalobce dopustil, a za nějž lze ve smyslu § 125 f odst. 4 uložit pokutu v maximální výši 2 500 Kč. Správní řád tedy umožňuje uložit pořádkovou pokutu, která je v nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení, nesmí však být k těmto kritériím v nepoměru hrubém. Soud však k věci dále uvádí, že dle Nejvyššího správního soudu je k ukládání pokut dle § 62 odst. 2 správního řádu třeba přistupovat zdrženlivě. Jak plyne ze shora uvedeného, žalobce nepochybně učinil vůči oprávněné úřední osobě hrubě urážlivé podání. V posuzované věci však nelze odhlédnout od toho, že žalobce se takového jednání dopustil poprvé. Soud se seznámil s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2011, č. j. 5 As 37/2010-71, ve kterém soud akceptoval pořádkovou pokutu za hrubě urážlivé podání ve výši 15 tis. Kč. Nejvyšší správní soud však posuzoval situaci, kdy urážlivé podání bylo učiněno v rámci řízení o pořádkové pokutě dle § 19 odst. 1 zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (uložena pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč). V tomto Nejvyšším správním soudem posuzovaném případě obsahovalo hrubě urážlivé podání jednak hanlivé a velmi znevažující výroky a rovněž i opakované obvinění oprávněné úřední osoby z páčání trestné činnosti. Zdejší soudem posuzované hrubě urážlivé podání nedosahuje takové intenzity a soud ani nemohl odhlédnout od toho, že za správní delikt lze uložit pokutu toliko ve výši až 2 500 Kč. I metodika Ministerstva vnitra ČR k ukládání pořádkových pokut podle § 62 správního řádu stanoví, že za urážku úředníka lze uvažovat v sankcích v rádech stovek korun, v případě, kdy bude hrubě urážlivé podání hraničit s trestným činem v řádu tisíců

korun. Soud souhlasí se žalovaným, že pokuta v řádech stokorun by nemusela mít správný odstrašující efekt a zabránit tak nežádoucímu chování účastníků řízení snižujícím vážnost úřední osoby a celého správního řízení. Soud proto považuje za přijatelné, aby i v případě hrubě urážlivých podání mohl správní orgán uložit „citelnou“ pokutu v řádech tisíců korun a v případě takového opakovaného jednání či nejzávažnějších forem hrubě urážlivého podání i v řádech 10 tis. korun. Nelze však odhlédnout od zákonného kritéria, a to významu řízení, ve kterém je pokuta ukládána, a to především jde-li o první takové hrubě urážlivé podání. Žalobce při jednání odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje o uložení pořádkové pokuty v částce 2 000 Kč za označení úředních osob za pakáň. Dle názoru soudu ani s odkazem na tento rozsudek nebylo v posuzovaném případě možné uložit při prvním hrubě urážlivém podání pořádkovou pokutu ve výši 10 tis. Kč. Nelze ani odhlédnout od toho, že ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem tento nemusel hodnotit samotnou výši pokuty za správní delikt, neboť se stěžovatel dopustil hrubě urážlivého podání v rámci řízení o jeho žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi.

Soud jen pro úplnost dodává, že i ze soudem provedeného důkazu rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru dopravní správy ze dne 26. 9. 2014, č. j. JMK 100023/2014 plyne, že pořádková pokuta ve výši 10 tis. Kč je v hrubém nepoměru k významu předmětu řízení, tj. přestupku dle § 125 c odst. 1 písm. k) zákona o pozemních komunikacích, kdy lze uložit pokutu od 1 500 do 2 500 Kč. Soud souhlasí se žalovaným, že legitimní očekávání nemůže založit rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. V posuzovaném případě však soud vzhledem k okolnostem (intenzita urážek, hrubě urážlivé podání učiněné poprvé) dospěl k závěru, že uložená pokuta byla v hrubém nepoměru k významu předmětu řízení, a to tím spíše, že pokuty lze ukládat opakovaně. Soud nepřistoupil k provedení dokazování přepisy a dokumenty z internetových stránek www.30km.h.cz, které měly dle žalovaného dokreslit, že se jedná o promyšlený, připravovaný a chladnokrevně provedený útok, neboť ani dle žalovaného není zřejmé, zda e-mailovou komunikace pochází od žalobce či jiné odlišné osoby. Soud navíc nemá pochybnost o tom, že by se žalobce hrubě urážlivého podání dopustil v náhlém hnutí mysli, ale jednalo se o promyšlené znevážení důstojnosti úřední osoby i tím i správního řízení.

Soud neshledal rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné a z toho důvodu nicotné ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu, jak namítal žalobce. Žalovaný v obecné rovině hodnotí možnost postupu správního orgánu při uložení pořádkové pokuty např. při ústním jednání, tj. možnost napomenutí oprávněnou úřední osobou v situaci, kdy se může jednat o určité zkratkovité chování, které je možno korigovat důrazným napomenutím. Soud v takovém odůvodnění neshledává vnitřní rozpornost a žalovaný se dále zabývá hodnocením písemného podání žalobce, které dle něj není výsledkem náhlého hnutí mysli a naopak si měl možnost rozmyslet a následně sepsané podání korigovat. Žalovaný tedy provedl úvahu, z jakého důvodu považuje písemné podání za závažnější a promyšlenější formu urážky. Není to tedy tak, jak argumentuje žalobce, že *žalovaný na jednu stranu připouští, že věc by bylo možno za jistých okolností vyřešit pouhým napomenutím bez uložení pokuty, ale současně uložení pořádkové pokuty ve výši několikaset korun označuje za zcela nesmyslné*. Problematikou pokut v řádech stokorun se soud zabývá výše.

Žalobce dále argumentoval nepříjemnou a úkornou výší uložené pokuty v souvislosti s jeho majetkovými poměry. Soud k tomu uvádí, že k majetkovým a osobním poměrům pachatele deliktu při ukládání pokuty lze přihlídnout jen tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 – 133, č. 2029/2010 Sb. NSS). Sám žalobce likvidační charakter uložené pokuty ve správním řízení ani v žalobě netvrdil. Sám však nikdy netvrdil, že by pokuta vůči němu skutečně likvidační byla, nedoložil ani žádné údaje o svých osobních a majetkových poměrech, z nichž by soud mohl vycházet. K tomu lze proto jen odkázat na právní názor rozšířeného senátu v cit. usnesení č. j. 1 As 9/2008 – 133: „Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení.“ Žalobce tedy nikdy netvrdil svoje existenční ohrožení pokutou. Ani správní orgán takovéto podezření neměl. Soud proto jeho námitku neshledal důvodnou.

Žalobce dále namítal, že žalovaný nebyl oprávněn rozhodnutí změnit, ale měl je zrušit. K tomu soud uvádí, že řízení o odvolání je založeno na principu apelačním, který umožňuje, na rozdíl od principu kasačního, odvolacímu správnímu orgánu rozhodnout o věci samé v případě, že shledal pochybení správního orgánu I. stupně. Ust. [§ 90 odst. 1](#) správního řádu upravuje tři možnosti, jak se může odvolací orgán vypořádat s nezákonným či nesprávným rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Podle písm. c) citovaného ustanovení lze napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Přezkumný správní orgán je tak oprávněn změnit některé výroky nebo jejich část svým rozhodnutím. Změna rozhodnutí by měla být odvolacím orgánem preferována před zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání, mimo jiné z hlediska hospodárnosti řízení (k tomu srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 As 44/2013-26). Žalovaný v souladu s [§ 90 odst. 1 písm. c\)](#) správního řádu rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil a snížil výši pokuty. Svůj postup řádně odůvodnil, neboť uvedl, že při úvaze o výši pokuty bylo třeba zohlednit, že žalobce se podobného excesu dopustil poprvé. Ani tuto námitku neshledal proto soud důvodnou.

Poslední námitka směřovala proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu nevypořádání se s jeho odvolací námitkou. V té namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný sice výslovně v rozhodnutí neuvádí, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je přezkoumatelné. Nicméně z jeho obsahu je zřejmé, že jej za přezkoumatelné považuje, i když stručně a argumentačně strohé. Soud k tomu navíc uvádí, že řízení, z něhož vzešlo napadené správní rozhodnutí, je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady, ve svém komplexu. Stejně tak potom jsou jako jeden celek vnímána všechna rozhodnutí povstálá v jednotlivých fázích řízení (rozhodnutí prvního stupně, rozhodnutí odvolací). Výtky stěžovatele směřované proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze proto přezkoumat jen limitovaně, a to potud, pokud konání odvolacího orgánu neučinilo tyto výtky bezpředmětnými. Nyní je výslovně v ust. [§ 90 odst. 1 písm. c\)](#) správního řádu zakotvena

možnost odvolacího správního orgánu, aby v případě, že souhlasí s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil pouze odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je-li toho třeba k odstranění vad odůvodnění. Podle citovaného zákonného ustanovení jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, pak „napadené rozhodnutí nebo jeho část změni; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. V rozsudku ze dne 26. 3. 2008, č. j. [9 As 64/2007 - 98](#) Nejvyšší správní soud uvedl, že „Ve vztahu k první části této námitky je třeba připomenout, že přestupkové řízení je vedeno v obvyklém pořadu dvou správních stolic, přičemž celé toto správní řízení se pokládá za jediný celek; odvolací řízení tak tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek. V tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení a postup žalovaného odvolacího orgánu lze tedy akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti), jak tvrdí stěžovatel. Primárním účelem této zásady je totiž zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo.“ V posuzovaném případě se nejednalo o takové pochybení správního orgánu I. stupně, kdy by výrok či že odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí v projednávané věci nebylo zcela nepřezkoumatelné, nešlo také o případ, kdy by odůvodnění rozhodnutí zcela absentovalo, či by odůvodnění nemělo oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve správním spise. Podle názoru soudu ani nebyla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, neboť nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyly natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost jeho rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí. Odvolací správní orgán tedy po zhodnocení rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně pouze doplnil či spíše zpřesnil úvahy správního orgánu I. stupně.

Soud tedy uzavírá, že žalovaný nepochybil, pokud shledal naplnění podmínek k uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 správního řádu. V posuzovaném případě se přímo nabízelo využití moderačního oprávnění soudu postupem dle § 78 odst. 2 s.ř.s., neboť pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Soud však nemohl k moderaci pokuty přistoupit, protože takový postup žalobce nenavrl v žalobě a nařízeného jednání se nezúčastnil.

VII.

Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl v řízení úspěšný, a proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce nebyl v řízení zastoupen a z obsahu soudního spisu bylo zjištěno, že náhrada nákladů činí zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 24. 3. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu