



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Z. H.**, zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Pěrvrátická 330, 390 01 Tábor, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 9. 11. 2005, č. j. MHMP/246434/2005/DOP 04/Ci, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Ca 21/2005 - 36,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Ca 21/2005 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 11. 2005 bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 14. 9. 2005, jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 500 Kč, jelikož se bez vážného důvodu nedostavil na výzvu správního orgánu k podání vysvětlení k prověření oznámení o přestupku.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji svým usnesením ze dne 4. 5. 2006 odmítl. Svůj závěr odůvodnil tím, že zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích umožňuje v ustanovení § 83 přezkoumání rozhodnutí správního orgánu soudem pouze v případě rozhodnutí o přestupku. V daném případě se však jedná o pořádkovou pokutu ve smyslu § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, která není rozhodnutím o přestupku, ale pouze procesním rozhodnutím. Proto je dána nepřipustnost žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s., a soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., bez jednání.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce namítl, že k uplatnění kompetenční výluky podle § 68 písm. e) s. ř. s., je zapotřebí, aby konkrétní zákonné ustanovení žalobu podle § 65

a násl. s. ř. s., výslovně vylučovalo; nepostačuje, není-li možnost napadnout rozhodnutí správního orgánu zvláštním zákonem výslovně upravena, přičemž je zřejmé, že rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty představuje vždy zásah do žalobcových hmotných práv. Jsou-li tu podmínky aktivní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., není na místě aplikovat ustanovení zvláštního zákona *a contrario*, neboť takovým postupem by byl žalobci odepřen přístup k soudu. V dané věci nebylo přestupkové řízení vůbec zahájeno, když správní orgán sám dospěl k závěru, že oznámené jednání nemůže být přestupkem; napadené rozhodnutí správního orgánu o uložení pořádkové pokuty však zasáhlo do majetkových práv žalobce, když mu byla v rozporu se zákonem uložena pořádková pokuta za to, že se nedostavil k podání vysvětlení ve věci, v níž bylo od počátku zcela zřejmé, že přestupkem není a být nemůže. Na podporu svých tvrzení pak žalobce uvedl rozhodnutí Ústavního soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti v poskytnuté lhůtě nevyjádřil.

Kasační stížnost je důvodná.

Kasační stížností proti výše zmíněnému usnesení městského soud nastolil žalobce otázku, zda je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda je tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví. Městský soud v Praze zaujal názor, že § 83 přestupkového zákona vylučuje rozhodnutí o pořádkové pokutě ze soudního přezkumu; s tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Toto ustanovení totiž uvádí, že požádá-li účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhová. Podle druhého odstavce pak platí, že při přezkoumávání rozhodnutí o přestupku soudem se postupuje podle zvláštního předpisu. Z tohoto ustanovení nijak nevyplývá, že by ze soudního přezkumu bylo vyloučeno rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty; naopak lze z něj dovodit pouze povinnost správního orgánu odložit výkon rozhodnutí v případě správní žaloby a dále skutečnost, že soudní přezkum se řídí zvláštním zákonem (poznámka 11 zde odkazuje na § 244 až 255k o. s. ř., což je nutné, vzhledem ke změně právní úpravy, vyložit jako odkaz na s. ř. s.).

Podle § 68 písm. e) s. ř. s., na jehož základě městský soud odmítl přezkum napadeného rozhodnutí, přitom platí, že žaloba je nepřijatelná tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že k vyloučení soudního přezkumu zvláštním zákonem by muselo dojít výslovně; nestačí tedy, když příslušné správní rozhodnutí není v ustanoveních zvláštního zákona týkajících se soudního přezkumu zmíněno. Ačkoliv tedy § 83 přestupkového zákona (marginální nadpis „přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem“) stanoví, že soud přezkoumává rozhodnutí o přestupku podle s. ř. s., v žádném případě z něj nelze dovodit, že je tím vyloučen přezkum jiných rozhodnutí správních orgánů vydaných v přestupkovém řízení. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., je k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Pokud tedy zákon o přestupcích *a priori* nevylučuje soudní přezkum rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty (a nečiní tak ani s. ř. s.), je na místě zkoumat, zda je takové rozhodnutí způsobilé zasáhnout práva jeho adresáta. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že předmětným rozhodnutím ve veřejnoprávním přestupkovém řízení

bylo do práv žalobce zasaženo. Možný zásah je nutné vidět v první řadě v právu žalobce na vlastnictví; Nejvyšší správní soud přitom poznamenává, že pro existenci zásahu do práv není podstatná výše pokuty. Ochrana by bylo v tomto smyslu nutné poskytnout i osobě, které by byla uložena pokuta nižší než je v projednávaném případě, a to zejména s ohledem na skutečnost, že uložení či neuložení pokuty je závislé výhradně (kromě objektivního nesplnění určité povinnosti stanovené zákonem) na správním uvážení pokutujícího orgánu. Soudnímu přezkumu rozhodnutí ukládajících pořádkové pokuty pak svědčí i skutečnost, že ustanovení § 83 zákona o přestupcích původně obsahovalo formulaci, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti. Toto ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, Pl. ÚS 9/2000 (publikováno pod č. 52/2001 Sb.), pro rozpor s právem na spravedlivý proces. (Obdobně judikoval i Evropský soud pro lidská práva např. v rozsudku ze dne 2. 9. 1998 ve věci 4/1998/907/1119, *Lauko proti Slovensku*, kde kritizoval obdobnou slovenskou úpravu). Jestliže je tedy možné přezkoumávat rozhodnutí o jakékoliv sankci za spáchaný přestupek, musí být také možné přezkoumat rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. I v případě pořádkové pokuty jde totiž o jistý druh sankce a ačkoliv její výše řádově nemusí dosahovat výše pokuty za přestupek, je jejím uložení zasahováno do práv jejího adresáta chráněných správním soudnictvím.

V případě odepření soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je pak nutné dospět k závěru, že se jedná o neústavní postup, který je v rozporu s právem na spravedlivý proces. V tomto ohledu je vhodné zmínit náleží pléna Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (publikováno pod č. 2/2000 Sb.). Ústavní soud se zde zabýval návrhem na zrušení části tehdy platného ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) týkajícího se úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí. Podle tohoto ustanovení platilo, že soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách. Ústavní soud pak ve svém nálezu dospěl k závěru, že vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o pořádkových pokutách je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.) a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.) ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 1 a čl. 4 Ústavy České republiky. Ústavní soud uvedl, že *„pořádkové pokuty ukládané ve správním právu a při kontrolní činnosti jsou svou povahou obecně způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod fyzické osoby s ohledem na jejich výši a možnost opakovaného ukládání. Mohou být přitom vydávány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům. Jestliže se v našem právním řádu stanoví možnost správního orgánu uložit opakovaně pořádkovou pokutu ve výši až 500 000 Kč (§ 11 zákona č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv a o opatřeních s tím souvisejících), jde o výrazný zásah do postavení jedince“*.

Ústavní soud se pak pořádkovými pokutami dále podrobněji zabýval v nálezu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS (publikováno pod č. 45/2005 Sb.). V tomto případě Ústavní soud řešil otázku ústavnosti § 146 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který upravoval opravné prostředky proti rozhodnutím orgánů činných v trestním řízení o uložení pořádkové pokuty. Jako neústavní přitom byla shledána skutečnost, že uvedené ustanovení neumožňovalo u pořádkových pokut uložených policejním orgánem nebo státním zástupcem jejich přezkum nezávislým soudem, jak to vyžaduje čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť pořádkovou pokutu je nutné vnímat jako trestní obvinění. Ústavní soud zde poukázal kromě vlastní judikatury

i na nejednotnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se přezkumu pořádkových pokut ukládaných soudy (viz např. rozsudek ze dne 8. 6. 1976 ve věcech 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, *Engel a další proti Nizozemsku*; rozsudek ze dne 22. 5. 1990 ve věci 11034/84, *Weber proti Švýcarsku*; nebo rozsudek ze dne 22. 2. 1996, ve věci 57/1994/504/586 *Putz proti Rakousku*). Nicméně s ohledem na skutečnost, že pořádková pokuta je zpravidla rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, dospěl Ústavní soud k závěru, že „osoba postižená pořádkovou pokutou musí mít k dispozici ústavní procesní záruky předpokládané v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, dle něhož „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě (...) projednána (...) soudem (...), který rozhodne (...) o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu. (...)“.

Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že rozhodnutí městského soudu bylo nezákonné a potažmo i neústavní. Je nutné přisvědčit žalobci, že z ustanovení § 83 zákona o přestupcích nelze dovozovat nemožnost soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, a to ani argumentem *a contrario*; jakákoliv výlučka ze soudního přezkumu musí být zákonodárcem učiněna výslovně a nikoliv mlčky a musí být v souladu s požadavky čl. 36 odst. 2 Listiny. Jako příklad výslovné výlučky ze soudního přezkumu lze uvést § 56c zákona České národní rady č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, nebo § 78 odst. 2 zákona České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Zákon o přestupcích však žádné vyloučení soudního přezkumu neobsahuje.

Pro úplnost lze doplnit, že rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty považoval za obecně přezkoumatelné i prvorepublikový Nejvyšší správní soud. Ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 1928, č. 26943/27 například uvedl, že „výrok úřadu o výši pořádkové pokuty může nss zkoumati jen po té stránce, zda úřad nevybočil z mezí sazby zákonem stanovené, a nemůže se zabývati otázkou, zda uložená pokuta jest přiměřená k osobním a výdělečným poměrům strany“.

Žalobce se svými námitkami tedy uspěl; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu a rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty věcně přezkoumá. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. června 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu