



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **I. K.**, za účasti F. K., proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 8. 2009, č. j. 51 Ca 11/2008 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 8. 2009, č. j. 51 Ca 11/2008 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 10. 9. 2008, zn. 13177/VZ/2008, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (komise k projednávání přestupků města Kostelec nad Orlicí) ze dne 20. 5. 2008, č. j. SOO 3353/2008-5885/2008-ur KPP/15/15/2008.

Stěžovatel nesouhlasí s vyjádřením krajského soudu, že „orgány veřejné správy rozhodly v dané věci na základě zákona, který se na žalobkyni nevztahoval, čímž podstatně porušily ustanovení o řízení před správními orgány, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“. Stěžovatel je názoru, že v daném případě nelze mít za to, že předmětné dopisy byly rozeslány žalobkyni s cílem urazit některou z úředních osob zařazených do Obecního úřadu Bolehošť, či do Krajského úřadu královéhradeckého kraje. Z dopisů nevyplývá, že by žalobkyně vyjadřovala svůj názor na F. K., coby představitele obce, naopak je stěžovatel toho názoru, že se v tomto případě jedná o evidentní urážející útok na čest, důstojnost a pověst jmenovaného, coby fyzické osoby. Stěžovatel je přesvědčen, že v daném případě byly současně naplněny všechny formální

znaky i materiální znaky skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích – ublížení na cti urážkou.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že „nejde o dopisy, které by žalobkyně rozesílala veřejnosti, nýbrž že jde o možno říci úřední poštu, když adresáty zmíněných dopisů jsou orgány veřejné správy a navíc se týkají i správních záležitostí“. Stěžovatel nevidí důvod pro to, aby žalobkyně podání, týkající se konkrétního řízení, neadresovala přímo správnímu orgánu, který toto řízení vede. Obecní úřad Bolehošť (jemuž byl dopis ze dne 18. 12. 2007 adresován) tímto správním orgánem však podle všeho nebyl, neboť v dopise žalobkyně zmiňuje jednání, které probíhalo před komisí k projednávání přestupků města Kostelec nad Orlicí. Stěžovatel je přesvědčen, že v daném případě byla ochrana takové hodnoty, jako je čest a důstojnost konkrétní fyzické osoby za použití zákona o přestupcích namístě, neboť F. K. mohl popsané výroky, šířené způsobem umožňujícím, aby se s nimi seznámily i jiné osoby než osoby v konkrétním řízení, zcela důvodně pocítovat jako výroky poškozující jeho čest. Z tohoto důvodu je stěžovatel přesvědčen, že postup správních orgánů, které rozhodly v dané věci na základě zákona o přestupcích, byl v souladu se zákonem.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí své osobní názory na osobu zúčastněnou na řízení F. K. a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení, F. K., v přestupkovém řízení navrhovatel a též poškozený, ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalobkyně vede urážející útok na jeho čest, důstojnost a pověst jako občana, tj. fyzické osoby. Tato urážlivá sdělení byla adresována státním orgánům a s těmito urážejícími útoky je pak seznamována široká veřejnost. Tyto urážející útoky jsou adresovány na Polici ČR, Městské úřady do Týniště nad Orlicí, Kostelce nad Orlicí, na Obecní úřad do Bolehoště a v neposlední řadě na Krajský úřad Královéhradeckého kraje, včetně pana hejtmána. Z těchto důvodů se obrátil na Komisi k projednávání přestupků města Kostelec nad Orlicí, s návrhem na projednání přestupku; žalobkyně byla v přestupkovém řízení po právu uznána vinnou. Osoba zúčastněná na řízení se zcela ztotožnila s odůvodněním kasační stížnosti žalovaného.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti rozhodné pro posouzení kasační stížnosti.

Rozhodnutím ze dne 10. 9. 2008, zn. 13177/VZ/2008, stěžovatel rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 20. 5. 2008, č. j. SOO 3353/2008-5885/2008-ur KPP/15/15/2008, jímž byla žalobkyni uložena pokuta za spáchání přestupku proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále „zákon o přestupcích“) ve výši 800 Kč, a dále povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

Správním orgán vydal rozhodnutí ve věci spáchaného přestupku na základě posouzení skutků, o nichž nebylo sporu; žalobkyně napsala celkem tři dopisy, z nichž dva zaslala Obecnímu

úřadu Bolehošť prostřednictvím žalovaného a jeden přímo žalovanému. V písemnostech žalobkyně použila urážlivých výrazů na adresu pana F. K., rovněž uvedla citlivé informace o jeho rodinných příslušnících. Urážlivé výroky se týkaly jmenovaného nejen jakožto občana, ale i jako veřejného činitele (starosta obce) s cílem jeho diskreditace.

Na základě návrhu jmenovaného bylo zahájeno přestupkové řízení, žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

V projednávané věci není sporu o skutkovém stavu, žalobkyně ani nepopírá, že předmětné písemnosti napsala, tato skutečnost je nadto ze spisového materiálu zřejmá.

Spornou je v daném případě otázka, zda se žalobkyně svým jednáním dopustila přestupku proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, nebo zda uvedený zákon v tomto případě použit nelze a na věc dopadá ustanovení § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, jak uvádí ve svém rozsudku krajský soud.

Krajský soud ve svém rozsudku uvádí, že nejde o dopisy, které by žalobkyně rozesílala veřejnosti, nýbrž že jde o úřední poštu, když adresáty zmíněných dopisů jsou orgány veřejné správy a navíc se týkají i některých správních záležitostí. Na řešení takovýchto případů je dle krajského soudu pamatováno prvořadě v ustanovení § 62 správního řádu. Právě proto měla být věc posuzována podle tohoto speciálního zákonného ustanovení a nikoliv podle přestupkového zákona. Krajský soud ve svém rozsudku argumentuje specialitou zákonného ustanovení správního řádu oproti zákonu o přestupcích.

Nejvyšší správní soud tyto závěry krajského soudu nesdílí.

Přestupek, jakož i každý správní delikt má hmotně-právní povahu. U pořádkových deliktů a priori jde čistě o porušení procesní povinnosti, zpravidla ztěžování průběhu správního řízení. Pořádková pokuta je tedy jednou z forem pořádkových opatření, jejichž funkce je de facto zajišťovací (ust. § 62 správního řádu, srovnej též např. § 44 odst. 1 s. ř. s.) Účelem uložené sankce je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost (např. dostavit se k jednání, předložit listinu, apod.), popř. zdržet se jednání narušujícího průběh řízení. Za objekt pořádkového deliktu je tedy možno považovat určitý správní proces; objektivní stránka spočívá v jednání, které maří či jinak ztěžuje průběh, popřípadě účel řízení. Pořádkový delikt projednává správní orgán, který vede správní proces (nikoli k návrhu, ale ex offo), k jehož zajištění pořádková pokuta slouží; o uložení pořádkové pokuty se rozhoduje samostatným rozhodnutím, vydaným ve správním řízení.

Podle ust. § 62 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, 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, nebo c) neuposlechne pokynu úřední osoby.

Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání (odst. 2 cit. ustanovení). Správní řád tedy umožňuje správnímu orgánu uložit pořádkovou pokutu nejen za jednání výše uvedená, ale i tomu, kdo učiní i hrubě urážlivé podání. Je však i v tomto případě nutno brát v potaz povahu, smysl a funkci pořádkové pokuty, jakožto sankce, která má především plnit funkci zajišťovací. Subjektem pořádkového deliktu může být, s ohledem na povahu deliktu, jednak účastník správního řízení, jakož i kdokoli jiný, kdo ztěžuje průběh řízení. Podmínkou sine qua non tedy je, že je vedeno v určité věci správní řízení, tzn., že takové

řízení bylo kvalifikovaným způsobem zahájeno a jeho cílem je vydání určitého správního aktu, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo je nemá. Z uvedeného plyne, že se ani v případě hrubě urážlivého podání nejedná o jakoukoli písemnost, ale pouze o takové podání, které má souvislost s probíhajícím konkrétním správním řízením a směřuje proti určité úřední osobě, resp. oprávněné úřední osobě, nikoli proti jakékoli jiné osobě, která takový statut nemá (např. vůči jiným osobám na úřadě se vyskytující – např. poštovní doručovatel, apod.).

V projednávané věci však ze spisu nebylo zjištěno, že by stěžovatelka byla účastníkem určitého správního řízení, které by poškozený v její věci vedl jakožto oprávněná úřední osoba, ale nebyla ani osobou, která by určitému správnímu řízení byla přítomna v jiném procesním postavení. Z dopisů samotných je zřejmé, že stěžovatelka nevyjadřovala svůj názor na činnost F. K., coby oprávněné úřední osoby vykonávající veřejnou správu, resp. představitele obce, a výroky, kterých užila (negramota, dement, zloděj, podvodník a lhář, budeš muset na léčení jako ta tvoje, apod.) zjevně směřovaly k poškození cti, důstojnosti a pověsti jmenovaného jakožto občana - fyzické osoby. Byla-li taková urážlivá podání doručena i osobám jiným, resp. dalším správním orgánům, u nichž žádné správní řízení, v němž by dotčený byl zainteresován, nebylo vedeno (např. na MěÚ v Týništi nad Orlicí, KÚ Královehradeckého kraje...), lze usuzovat na to, že se stěžovatelka dopustila urážlivého chování vůči jmenovanému před dalšími osobami, tzn. na veřejnosti, nikoli v souvislosti s probíhajícím správním řízením.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že k ukládání pokut dle ustanovení § 62 správního řádu je třeba přistupovat velmi opatrně, a zvažovat je lze pouze v případě, že byt' i neoprávněná, přehnaná nebo i vulgární kritika nesměřuje pouze proti způsobu výkonu veřejné správy, ale je rovněž neospravedlnitelným osobním útokem, např. na soukromí úředníka, jeho rodinu, původ, apod. I zde však je nutno rozlišovat, zda se jedná o oprávněnou úřední osobu. V projednávané věci lze připustit, že žalobkyně se kriticky vyjadřovala zcela obecně k práci přestupkové komise, nicméně zdaleka se nejednalo o kritiku vulgární, resp. hrubě urážlivou; v žádném případě se však nejednalo o kritiku veřejné správy vykonávané konkrétními oprávněnými úředními osobami ani samotným poškozeným.

Za úřední osobu ve smyslu ust. § 14 odst. 1 správního řádu se považuje každá osoba, bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu. V § 15 odst. 2 správního řádu je pak vymezen obsahově užší pojem *oprávněná úřední osoba*, jakožto osoba, která má v rámci správního orgánu kompetenci k tomu, aby prováděla konkrétní úkony správního orgánu ve správním řízení. To, kdo bude a v jaké věci oprávněnou úřední osobou, záleží na správním orgánu a na jeho vnitřních poměrech. Smyslem tohoto institutu je zejména to, aby správní orgány nevystupovaly vůči účastníkům řízení anonymně, ale aby účastník řízení věděl, kdo jeho věc využívá.

Okruh úředních osob a oprávněných úředních osob se v praxi co do rozsahu zásadním způsobem nemusí odlišovat, okruh úředních osob je však širší. Oprávněná úřední osoba zpravidla vždy odpovídá za obsah rozhodnutí, jeho věcnou správnost a právní bezvadnost, úřední osoba potom odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, tedy za jeho formální stránku. Lze tedy uzavřít, že oprávněné úřední osoby jsou úředními osobami v užším smyslu (srovn. např. ust. § 69 odst. 1. správního řádu). Z uvedeného je zřejmé, že správního deliktu, který by bylo lze postihnout pořádkovou pokutou dle § 62 správního řádu se lze dopustit pouze v souvislosti s řízením, v němž rozhoduje, resp. činí relevantní úkony směřující k vydání rozhodnutí oprávněná úřední osoba. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

Osobní útoky na fyzickou osobu lze a priori řešit podáním návrhu na projednání přestupku ublížení na cti dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích nebo podáním oznámení pro podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, nejde-li o urážku, ale o vyhrožování újmou na zdraví, drobné ublížení na zdraví, schválnosti, či jiné hrubé jednání. Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou (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 důvod, aby byl „úředník“ z ochrany garantované ustanoveními § 49 zákona o přestupcích vylučován.

Podle ust. § 49 odst. 1 písm.a) zákona o přestupcích se přestupku dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch. Dne 27. 2. 2008 podal poškozený návrh na projednání přestupku, jakožto soukromá fyzická osoba, přičemž popsal urážlivé dopisy, jimiž stěžovatelka uráží jak jeho, tak i jeho rodinné příslušníky, mimo jiné diskredituje jeho osobu, jakožto veřejného činitele i na jiných úřadech, kam písemnosti zaslala. Poškozený tudíž zcela jednoznačně popsal, jak vnímá charakter útoku. Skutečnost, že se jedná o veřejného činitele, jak již bylo uvedeno výše, sama o sobě neznamená, že nelze použít přestupkového zákona, tím spíše, popsal-li poškozený skutek, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, odůvodňuje-li tento své závěry poměrem subsidiarity přestupkového zákona. O poměru speciality lze hovořit tam, kde se jedná o právní ochranu těchto zájmů. Zejména je v tomto ohledu důležité zodpovězení otázky, zda v obou případech, tj. dle správního řádu a přestupkového zákona, je zasažen totožný chráněný zájem (objekt), resp. je zasažen zájem pouze jediný, nebo zda je dána mnohost těchto zájmů. V případě, že by došlo k zasažení zájmu pouze jediného a současně by se nejednalo o situaci, kdy by byl tento zájem chráněný v různých směrech, proti různým aspektům téhož skutku, bylo by třeba hovořit o deliktu pouze jediném. Tyto závěry lze dovozovat nejenom z doktríny, ale také z judikatury (např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 1 Tzf 2/74 15/74 Sb. rozh. tr.), kde souběh mezi trestnými činy krádeže (§ 247 trestního zákona) a porušování domovní svobody (§ 238 trestního zákona) byl připuštěn právě z důvodu různých společenských zájmů chráněných předmětnými ustanoveními. V tomto smyslu je možné citovat také judikaturu starší, dle níž *„o jednočinném souběhu trestných činů lze mluvit jen, zbyvá-li po podřazení činu pod jedno z dotčených ustanovení trestního zákona složka, jež nedošla právního zhodnocení již onou kvalifikací a jež poukazuje k poškození nebo obrožení jiného právního statku, než toho, k jehož ochraně hledí místo zákona na čin již použitě“* (Nejvyšší soud ČSR, č. 4159/1931 Sb. rozh. tr.).“

Pro posouzení existence poměru speciality v tomto případě je proto v souladu s výše uvedeným nezbytné porovnat „objekt“, jenž chrání „skutkové podstaty“ dle ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu a ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Pokud by byl objekt totožný, je třeba zjistit, zda všechny znaky ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu jsou obsaženy ve znacích ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a zda ustanovení § 62 správního řádu konkretizuje a rozvíjí „obecnou skutkovou podstatu“ uvedenou v ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, popř. zda je totožný zájem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku.

Objektem ochrany v ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu je, jak bylo výše již uvedeno, vlastní řízení, které probíhá u správního orgánu; pořádkové pokuty slouží, jak již bylo uvedeno, k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, zatímco objektem, který je chráněn

ustanovením § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, je naopak čest napadená pachatelem přestupku. V tomto případě je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení vůči sobě nejsou a ani nemohou být ve vztahu speciality. Rovněž osoba pachatele je zásadně odlišná; zatímco pachatelem přestupku může být v podstatě kdokoli, v případě pořádkového deliktu jím může být pouze osoba, a to v jakémkoli procesním postavení, účastníci se konkrétního správního řízení. Nelze tedy dát za pravdu právnímu posouzení, které učinil krajský soud, že mělo být postupováno podle speciálního ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu, neboť se zákon o přestupcích na danou věc nevztahuje.

K odůvodnění krajského soudu, kterým podpořil své tvrzení ohledně nemožnosti postupu dle přestupkového zákona tím, že se nejedná o dopisy určené veřejnosti, ale o úřední poštu, Nejvyšší správní soud odkazuje na své rozhodnutí ze dne 17. 1. 2007, č. j. 2 As 60/2006 - 53, ve kterém mimo jiné uvedl: *„Pokud je posuzováno, zda má být za přestupek ublížení na cti považováno pronesení hanlivého výroku, má skutečnost, zda byl tento výrok pronesen před jedinou třetí osobou, či před více takovými osobami, vliv pouze na intenzitu ublížení na cti, a nikoli na samotný jeho fakt. Počet osob, jež výrok slyšely, tak určuje pouze závažnost přestupku, plynoucí z míry ublížení na cti, a nikoli fakt jeho spáchání. Stačí tak v řadě situací, aby posluchačem, či obecně příjemcem hanlivého výroku byla jediná osoba, pokud i v očích oné jediné osoby může být haněný uražen či vydán v posměch.“*

U přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích postačuje ve smyslu § 4 téhož zákona nedbalost, vzhledem k povaze tohoto činu je však vyloučena nedbalost nevědomá; jinými slovy, přestupku formou hanlivého výroku se dopouští pouze ten, kdo si může být vědom, že jeho výrok v dané situaci, v dané skupině obyvatel, tedy v celkovém společenském kontextu, může být hanlivý. K nezbytnosti zvažování společenských souvislostí a okolností, v nichž je výrok považovaný za hanlivý pronesen, se vyjádřil již prvorepublikový Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 4. 1938, Boh. A 13216/38 (6102/35), v němž uvedl: *„Za hrubou urážku na cti se pokládá každý projev, který již podle všeobecných společenských a mravních názorů lze kvalifikovat jako útok porušující čest napadené osoby.“* V tomto kontextu lze hodnotit i chování žalobkyně, která musela být srozuměna s tím, že poškozený, který je osobou veřejně činnou a veřejnosti je znám, je výroky směřujícími na jeho osobu i jeho rodinné poměry právě v očích této veřejnosti dotčen.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud posoudil nesprávně právní otázku stran povahy protiprávního jednání žalobkyně. Žalobkyně nadto v podané žalobě namítala nikoli skutečnost, že mělo být postupováno dle jiného právního předpisu, ale to, že rozhodnutí o přestupku bylo vydáno, aniž by se mohla účastnit řízení, přitom správní orgán nepřihlédl k její omluvě z jednání, resp. že rozhodnutí bylo vydáno i přesto, že svoji neúčast řádně omluvila; dále namítala, že výše pokuty nebyla řádně odůvodněna. Krajský soud se proto v další řízení bude zabývat žalobními námitkami tak, jak je žalobkyně v žalobě vymezila.

S odkazem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Hradci Králové v novém rozhodnutí (ustanovení § 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. dubna 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu