



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **V. B., dříve D.**, zastoupené JUDr. Alexandrem Királyem, Ph.D., advokátem, se sídlem L. Poděštné 1883, Ostrava – Poruba, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2009, čj. DSH/11313/09, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2011, čj. 30 Ca 63/2009 - 118,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2011, čj. 30 Ca 63/2009 - 118, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Magistrát města Plzně, odbor správních činností, oddělení dopravních přestupků (dále jen „správní orgán“), uložil rozhodnutím ze dne 7. 7. 2009, čj. ODP/5011/09, žalobkyni pořádkovou pokutu ve výši 2000 Kč podle § 62 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“). Žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí ze dne 21. 5. 2009, čj. VNITŘ/D/338/09, hrubě urazila oprávněnou úřední osobu, Bc. J. K. Žalobkyně mimo jiné uvedla, že: *„Ve svém odvolání dospívám k tomu, že ve smyslu ust. § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, namítám podjatost úřední osoby J. K., neboť při všech ústních jednáních, zejména však při jednání posledním, kdy jsem se o podjatosti přesvědčivým způsobem dozvěděla, mi permanentně zíral na poprsí s fascinací tak zjevnou, že mohla naznačovat fetišisticko-sadomasochistickou aberaci (parafilie označovaná za mamofilií; vychází nejspíše z primitivních atavismů muže-lovce). Předpokládané rozpoložení mysli dotyčného by pak vysvětlilo, proč nebyl schopen postupovat náležitě dle správního řádu, tedy nejen jeho litery, nýbrž i ducha a intencí a posuzovat případ objektivně a nepodjatě. Je zřejmé, že k jednání se dostavil s a priori vykonstruovanými závěry, a proto se ani nebudlal věnovat odpovědné úřední činnosti, neboť necítil takovou potřebu. Cítil naopak potřeby zcela jiné a dával je najevo takovým způsobem, že jsem si připadala jako kořist před úporným dravcem.“*

[2] Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále též „žalovaný“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu. Správní

orgán uložil pořádkovou pokutu žalobkyni oprávněně, neboť její vyjádření skutečně uráželo oprávněnou úřední osobu. Žalovaný připustil možnost snížení nebo prominutí pokuty za předpokladu, že by se stěžovatelka omluvila a vzala své urážlivé podání zpět.

## II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterou několikrát doplnila. V doplnění ze dne 12. 10. 2009 namítla zásadní porušení svých práv, a sice zásah do práva na právní jistotu. Hrubá urážlivost podání musí být objektivně přezkoumatelná, nikoliv pouze subjektivně pocíťovaná adresátem. Její podání bylo pouze kritické a vytykalo reálné nedostatky úřední osoby. Naopak žalobkyně se cítila hrubě uražena a dotčena. Žalobkyně oprávněnou úřední osobu neznala a neměla v úmyslu narušit její důstojnost. Z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že úřední osoba musí akceptovat vyšší míru veřejné kritiky než jiní občané. Správní orgán se nevypořádal s tímto argumentem.

[4] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, čj. 30 Ca 63/2009 - 118. Krajský soud nejprve vymezil podmínky pro uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 s. ř. Podání muselo být hrubě urážlivé. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu však dospěl k názoru, že i v případě hrubě urážlivého podání je třeba, aby jím byl ztížen postup správního orgánu v řízení. Výroky žalobkyně dosahovaly intenzity hrubých urážek. Správní orgány však neposoudily, zda byl podáním žalobkyně závažně ztížen postup správního orgánu v řízení. To mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný pak pochybil tím, že se touto vadou nezabýval.

[5] Krajský soud rovněž přisvědčil námitce o podjatosti úřední osoby - Bc. K. Řízení o uložení pokuty je akcesorické k řízení hlavnímu. Jelikož byl Bc. K. adresátem urážky žalobkyně, bylo možné pochybovat o jeho nepodjatosti v řízení o pořádkové pokutě. Správní orgány však neprošetřily tuto okolnost. Žalovaný pochybil tím, že se jí nezabýval v odvolacím řízení.

[6] Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v hodnocení výroků žalobkyně. Správní orgány rovněž postupovaly podle správních právních ustanovení. Neshledal pochybení ani v ustanoveních, podle kterých správní orgán postupoval. Ke kompetentnosti k užívání odborných výrazů soud uvedl, že jejich užití odborníkem může být namíste, nicméně mohou působit urážlivě, pokud jich užije jiná osoba. Žalovaný nepotlačoval svobodu projevu žalobkyně. Podle názoru krajského soudu není úředník vykonávající agendu dopravních přestupků osobou, která by měla akceptovat vyšší míru veřejné kritiky než jiní občané.

[7] Krajský soud se nezabýval dodatky k žalobě z důvodu jejich opožděného podání resp. nepřípustnosti.

## III.

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Správní orgány nepochybily, pokud se nezabývaly tím, zda byl podáním žalobkyně závažně ztížen postup správního orgánu, neboť § 62 odst. 2 s. ř. nevyžaduje posouzení této podmínky. Tato podmínka je obsažena pouze v § 62 odst. 1 s. ř. Pokud by ji zákonodárce mínil vztáhnout i na hrubě urážlivá podání, začlenil by tuto skutkovou podstatu do prvního odstavce uvedeného ustanovení. Je značně akademické a subjektivní zjišťovat, zda může urážlivé

podání stěžovat postup správního orgánu. Hrubě urážlivé podání navíc vždy ztěžuje postup správního orgánu. Vždy totiž musí oprávněná úřední osoba zvážit, jak s takovým podáním naloží, namísto toho, aby tento čas věnovala merituu věci. Pro někoho navíc může být hrubě urážlivé podání, které nikdy nemůže ztěžovat postup správního orgánu. Ustanovení § 62 odst. 2 s. ř. míří na případy, kdy se účastník řízení v písemné žádosti, vyjádření či jiném úkonu dopustí hrubé urážky jiného účastníka nebo úředníka, který ve věci rozhoduje.

[10] Stěžovatel nesouhlasil ani s druhou námitkou, která se týkala podjatosti úřední osoby. Správní řád nestanoví povinnost posoudit podezření, že úřední osoba měla pro svůj poměr k věci zájem na výsledku řízení. Žalobkyně uvedla pochybnosti o podjatosti této osoby až v žalobě a zcela nekonkrétně. Pakliže tuto námitku neuplatnila bez zbytečného odkladu, nelze k ní přihlídnout. Ani Bc. K. nevyrozuměl svého nadřízeného, že by měl být vyloučen z řízení pro podjatost.

[11] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, aby byly žalobkyni přiznány náklady řízení před krajským soudem za poskytnutou právní pomoc advokáta. Žalobkyně nebyla v řízení zastoupena advokátem, a proto neměla nárok na úhradu těchto nákladů. Pokud soud ve vztahu k nákladům řízení zmínil úkon právní služby, spočívající v převzetí a přípravě zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, není tato smlouva založena v soudním spisu.

#### IV.

[12] Žalobkyně se ztotožnila ve vyjádření ke kasační stížnosti s krajským soudem v tom, že § 62 odst. 2 s. ř. je nutno vykládat ve spojitosti s prvním odstavcem tohoto ustanovení. Doslovný jazykový výklad neodpovídá smyslu ustanovení, a je nutné jej korigovat teleologickým výkladem. Dále poukázala na § 14 odst. 1 s. ř. Byla uznána vinnou za urážku oprávněné úřední osoby. O tom však rozhodovala tatáž uražená osoba. Pokud jde o přiznání nákladů za poskytnutou právní pomoc, doložila o ní doklad (fakturu). Připustila, že věc lze vyřešit obyčejnou lidskou omluvou, avšak jedině tehdy, pokud by se stěžovatel omluvil žalobkyni.

#### V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je částečně důvodná.

[15] První kasační námitka se týká interpretace § 62 s. ř., především vztahu druhého odstavce k odstavci prvnímu. Sporné bylo, zda je pro uložení sankce podle § 62 odst. 2 s. ř. třeba, aby hrubě urážlivé podání rovněž závažně ztížilo postup správního orgánu ve správním řízení. Ustanovení § 62 odst. 1 a 2 s. ř. 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, nebo*
- c) neuposlechne pokynu úřední osoby.*

*(2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.*

[16] Krajský soud velmi podrobně a pečlivě zdůvodnil svůj právní názor. Nejvyšší správní soud se přesto nepřiklonil k jeho názoru.

[17] Z textu interpretovaného ustanovení jednoznačně nevyplývá správnost některého z výkladů a nesprávnost druhého. 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.

[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 ustanovení §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 věty 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. NSS: důvodová zpráva míří 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 „*cílem 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 věty 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 písm. c), tedy u neuposlechnutí pokynu úřední osoby.

[23] Povaha skutkové podstaty obsažené v písm. 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 zejm. 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, 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*.“

[25] Není bez zajímavosti, jak je obdobná problematika upravena v ostatních procesních rádech. Zákon č. 280/2009Sb., daňový řád, v § 247 odst. 1 umožňuje uložení pořádkové pokuty tomu, kdo závažně ztěžuje správu daní a hovoří „*pouze*“ o urážlivém chování k úřední osobě nebo osobě zúčastněné na správě daní po předchozím napomenutí. Lze tedy předpokládat, že primárně míří na případy faktického urážlivého chování zpravidla při jednotlivých úkonech daňového řízení. Zákon č. 99/1963Sb., občanský soudní řád, obsahuje tuto úpravu v § 53 a hovoří o hrubém ztížení postupu řízení. Současně však uvádí, že se tím míní zejména nedostavení se bez vážného důvodu k soudu. Ostatní předpoklady pro uložení pořádkové pokuty uvádí po užití spojek „*nebo*“ (neuposlechnutí příkazu soudu, rušení pořádku, hrubě urážlivé podání). Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nestanoví v § 44 nezbytnost současného ztížení postupu v řízení. Přípustnost uložení pokuty vztahuje k neuposlechnutí výzvy soudu nebo k urážlivému podání či přednesu.

[26] Procesní předpisy tedy vykazují jisté obsahové odlišnosti. Přesto se jeví, že citovaná právní úprava nebrání řešení, ke kterému se zdejší soud přiklonil v této věci. Zda jde v konkrétním případě o urážlivé podání, zda nabývá intenzity hrubé urážlivosti resp. jak je jím ovlivněna efektivita řízení, závisí na okolnostech konkrétního případu. Při úvahách o důvodech pro uložení pořádkové pokuty nelze izolovaně nahlížet odděleně na to, zda jde o hrubě urážlivé podání a na to, zda a jak jím bylo řízení ovlivněno. Vždy bude třeba posoudit, za jakých okolností k urážlivému podání došlo. To však na druhé straně neznamená, že by bylo možné v případech hrubé urážlivosti a podstatného snížení důstojnosti řízení ustoupit od uložení pořádkové pokuty jen proto, že tomu brání existence podmínky, kterou § 62 odst. 2 s. ř. neobsahuje.

[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.

[28] Míra urážlivosti nepochybně nesouvisí s délkou podání. Vulgární výrazy jsou často užívány ve spíše kratších podáních, mnohdy jako součást delšího jinak nezávadného textu. U ústních urážlivých podání, jde zpravidla o krátké emotivní urážky. Lze obtížné hovořit o tom, že takovými urážkami došlo k podstatnému ztížení postupu v řízení, pokud by se nadále neopakovaly. V těchto případech by ani nebylo možné tvrdit, že došlo ke ztížení postupu řízení v důsledku ztráty času, po který se úřední osoba musela takovým podáním zabývat. Přesto je zřejmé, že by měl mít správní orgán k dispozici procesní nástroj pro tyto případy. Právní názor krajského soudu by mohl vést k tomu, že i zcela nepochybně hrubě urážející podání vůči správnímu orgánu by muselo zůstat bez odezvy jenom proto, že jím současně nedošlo k závažnému ztížení postupu správního řízení. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že § 62 s. ř. nedává k takové interpretaci důvod, spíše naopak.

[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 s. ř.) a jistě není vyloučena potřeba v dalším řízení i na takové podání reagovat.

[30] Nepochybně je vždy třeba zvažovat, jaké opatření zajistí v konkrétní situaci důstojnost správního řízení. Mnohdy není účelné preferovat pořádkové pokuty před jinou formou adekvátní reakce, jíž může správní orgán uchovat důstojnost řízení a svoji autoritu.

[31] Krajský soud argumentoval ve prospěch svého názoru i vyšší sazby pro uložení pořádkové pokuty a pokuty za přestupek. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že důvod pro možnost uložit podstatně vyšší pořádkovou pokutu ve srovnání s pokutou za přestupek vyplývá právě z rozdílného objektu, který je jednotlivými ustanoveními chráněn. V případě uložení pořádkové pokuty je jím totiž důstojnost správního řízení jako takového. Nejde o pouhý „reflex do správního řízení“, jak uvádí krajský soud, ale o důstojnost a autoritu správního orgánu.

[32] Při uvažování krajského soudu hrál podstatnou roli rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009 - 69. Celé znění rozsudku je k dispozici na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). 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 přestupkovém řízení proti občanskému soužití nebo zda je správné uložit pokutu podle § 62 s. ř. 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 přestupkového zákona.

[33] Zdejší soud se v uvedeném rozsudku zabýval též případným poměrem speciality přestupkového zákona a správního řádu. Dospěl k tomu, že je tento poměr vyloučen už jen proto, že je zde různost objektů ochrany. Zatímco v případě § 62 s. ř. je jím vlastní řízení a pořádkové pokuty slouží k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, objektem chráněným přestupkovým zákonem 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 s. ř. 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.

[35] S krajským soudem je však zdejší soud v naprosté shodě v tom, že výroky žalobkyně objektivně dosahovaly intenzity hrubých urážek. Jakékoli podání, bez ohledu na svůj obsah, vypovídá leccos o jeho autorovi. Oprávněná úřední osoba jistě musí být nadána zvýšenou mírou odolnosti vůči projevům, ke kterým dojde ve správním řízení. Mimo jiné proto, že není osobně zainteresována na výsledku řízení. Ona zvýšená míra odolnosti napomáhá efektivnějšímu průběhu řízení. Mnohdy místo řešení situace pořádkovou pokutou postačí ústní pohružka tímto opatřením nebo jiný způsob, kterým oprávněná úřední osoba udrží pořádek resp. si zjedná autoritu a nedojde ke snížení důstojnosti řízení.

[36] To však rozhodně nebyl případ, který nastal v projednávané věci. Zejména tvrzení o fetišisticko-sadomasochistické aberaci, o parafilii označované za mamofilii, nepochybně útočí na vážnost a důstojnost oprávněné úřední osoby. Pokud si taková tvrzení žalobkyně dovolila k oprávněné úřední osobě, zcela nepochybně tím vyjádřila despekt ke správnímu řízení jako celku a její podání lze chápat rovněž jako útok na důstojnost správního řízení. Nic na tom nemění, že žalobkyně užila těchto výrazů v písemném podání a že tvořila pouze relativně malou část podaného odvolání. Jak již bylo uvedeno, rozsah hrubě urážlivého podání nemusí být vždy určující pro splnění podmínek pro uložení pořádkové pokuty. Rovněž nelze tvrdit, že je méně urážlivé podání, které užívá odborných výrazů, ve srovnání s podáním, které užívá vulgární výrazy. Žalobkyně v žalobě poukazovala na obecný vývoj morálky společnosti s tím, že již nelze vycházet z prvorepublikové judikatury. I pokud však bude tento posun zohledněn, přesto zůstávají výroky žalobkyně hrubě urážlivé.

[37] Druhým důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, bylo podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Správní orgány neprošetřily možnou podjatost oprávněné úřední osoby J. K. v řízení o uložení pořádkové pokuty. V této části není kasační stížnost důvodná.

[38] Podle § 62 odst. 5 s. ř. je účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí. Odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek.

[39] Správní řád předpokládá, že pořádková pokuty je ukládána v řízení o uložení pořádkové pokuty. To vyplývá z § 62 odst. 5. Účelem tohoto ustanovení není konstruovat složité „*řízení v řízení*“ (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 8 Afs 40/2007 - 49). Lze souhlasit s krajským soudem, že poměr tohoto řízení k řízení ve věci samé je akcesorický, neboť jeho účelem je právě zajistit řádný průběh řízení ve věci samé.

[40] Ze správního spisu vyplývá, že hrubě urážlivé podání bylo obsaženo v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byla žalobkyni uložena pokuta za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a zákaz řízení motorových vozidel. O uložení pokuty nerozhodoval stěžovatel v procesním postavení odvolacího orgánu, ale správní orgán „*v řízení o správním pořádkovém deliktu*“, jak uvádí v záhlaví rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Přestože je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podepsáno osobou pověřenou vedením oddělení dopravních přestupků, vyplývá z něj, že se na něm podílela oprávněná úřední osoba J. K., tedy osoba, vůči které hrubě urážlivé podání směřovalo.

[41] Pokud se správní orgán rozhodne uložit pořádkovou pokutu, není vždy nezbytné, aby o takové pokutě rozhodovala jiná úřední osoba, než ta, která vede řízení ve věci samé. Vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu, zejména na tom, z jakých důvodů

se správní orgán rozhodne uložit pořádkovou pokutu. Bylo by obtížně realizovatelné a nesmyslné, aby pořádkovou pokutu případně ukládala jiná úřední osoba, pokud je pokuta ukládána při ústním jednání s cílem zajistit jeho zdárný průběh a dokončení. To platí i u pokut za nedostavení se na předvolání resp. za neuposlechnutí pokynu. Pokuta je v těchto případech následkem objektivní situace, která v řízení nastala. Není problém ověřit, že se předvolaný skutečně nedostavil, resp. že někdo neuposlechl pokynu. Jinak tomu může být při uložení pořádkové pokuty za podání cíleně útočící na důstojnost oprávněné úřední osoby a celého správního řízení. Tím spíše, pokud správní orgán rozhoduje o pokutě až s časovým odstupem a samostatným rozhodnutím. Pak se i v této situaci uplatní úprava o vyloučení z projednávání a rozhodování věci obsažená v § 14 s. ř.

[42] Podle prvního odstavce tohoto ustanovení je ze všech úkonů řízení vyloučena osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného (odst. 3 věta první).

[43] Na J. K. nepochybně hrubě urážlivé podání útočilo, a to dosti nevybíravým způsobem. Tato úřední osoba se rovněž podílela na výkonu pravomoci správního orgánu v řízení o uložení pořádkové pokuty. Nemá oporu v zákoně kasační námitka, že právní předpis neukládá povinnost posoudit vážné podezření, že oprávněná úřední osoba mohla mít zájem na výsledku řízení. Předmětem řízení o pokutě bylo hrubě urážlivé podání, jehož byla oprávněná úřední osoba adresátem. Tato okolnost v této věci založila důvodný předpoklad (nikoli objektivní či dokonce subjektivní jistotu), že má tato osoba poměr k věci.

[44] Důvody pro vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci je třeba posuzovat z objektivního i subjektivního hlediska. Je k dispozici poměrně obsáhlá judikatura Ústavního soudu k tomuto problému v souvislosti s důvody podjatosti u soudců. Lze z ní vycházet i při úvahách, které se týkají oprávněných úředních osob ve správním řízení. Ústavní soud např. v nálezu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01 konstatoval, že *„kategorie nestrannosti soudce má přitom subjektivní i objektivní rovinnu. Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, jež vyjadřuje vnitřní vztah soudce k projednávané věci. Při posuzování námitky podjatosti je však třeba nestrannost vnímat i z hlediska objektivního, tzn. zkoumat, zda skutečně existují objektivní okolnosti, jež vyvolávají oprávněné pochybnosti o nezáujatosti soudce v konkrétním případě.“*

[45] Onou objektivní okolností, pro kterou měl J. K. vyrozumět svého představeného, byl právě obsah hrubě urážlivého podání. Není rozhodující pouze to, jak na svoji případnou podjatost subjektivně nahlížela oprávněná úřední osoba. Oprávněné úřední osobě není dáno do úvahy, zda se rozhodne uvědomit svého představeného či nikoli. Oprávněná úřední osoba měla proto o této situaci v souladu s § 14 odst. 3 s. ř. uvědomit svého nadřízeného.

[46] Stěžovatel zmínil, že žalobkyně uplatnila námitku podjatosti oprávněné úřední osoby v řízení o odkladu výkonu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Námitku správní orgán I. stupně zamítl a stěžovatel jeho rozhodnutí k odvolání žalobkyně potvrdil. Postačí obecně uvést, že při rozhodování o odkladu výkonu rozhodnutí je hodnoceno splnění jiných podmínek (§ 113 odst. 1 s. ř.) než při rozhodování o pořádkové pokutě. Zda správní orgán v jiném řízení rozhodl o námitce podjatosti konkrétním způsobem, ještě neznamená, že byl nezákonným právní názor krajského soudu, pokud shledal vadu v řízení právě v souvislosti s možnou podjatostí oprávněné úřední osoby v řízení o pořádkové pokutě.



[47] Stěžovatel rovněž uplatnil námitku k nákladům řízení před krajským soudem. V této části je kasační stížnost důvodná. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je nepřijatelná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však konstatoval v usnesení ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007 - 64, že toto ustanovení se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení. Uvedl, že „*zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkoumání výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé,*“ a že zákonná úprava „*nebrání tomu, aby k takto podané kasační stížnosti napravil Nejvyšší správní soud nesprávný výrok krajského soudu o nákladech řízení, i když kasační stížnost do výroku o věci samé nebude sbledána důvodnou.*“ Rozšířený senát se následně zabýval i procesní stránkou věci, a sice uvedl, že Nejvyšší správní soud v tomto případě zruší pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a zamítne kasační stížnost ve věci samé. Nejvyšší správní soud zároveň rozhodne i o náhradě nákladů kasační stížnosti, protože řízení je ve věci samé tímto rozhodnutím ukončeno. Krajský soud pak rozhodne usnesením pouze o nákladech řízení před ním. Proti tomuto usnesení již nebude kasační stížnost přípustná.

[48] V nyní posuzované věci přiznal krajský soud žalobkyni náhradu nákladů v celkové výši 5207 Kč, z toho 150 Kč za tiskové a kopírovací náklady související s přípravou žaloby, 5040 Kč za poskytnutí právních služeb Mgr. Petrem Burzanovským a 17 Kč za poštovní služby. Soud žalobkyni nepřiznal náklady spojené s osobním doručením podání soudu, neboť je neshledal účelně vynaloženými.

[49] Obsah soudního spisu však dosud neumožňuje rozhodnout o nákladech řízení před krajským soudem. Na č. l. 79 soudního spisu je založena faktura č. 26/09, kterou fakturoval advokát Mgr. Petr Burzanovský v říjnu 2009 žalobkyni „*za poskytnutou právní pomoc*“ částku 14 280 Kč. Faktura však může být důkazem pouze o tom, že zmíněný advokát žalobkyni fakturoval určitou částku. Z faktury nevyplývá, že má bezprostřední souvislost s tímto řízením. Soudní spis neobsahuje doklad o existenci právního vztahu mezi žalobkyní a tímto advokátem, plnou moc. Nelze tak určit, zda byla žalobkyně v řízení zastoupena tímto právním zástupcem, v které jeho fázi, zda se případně jednalo o plnou moc udělenou pro celé řízení (s výhradou, že posléze došlo ke změně právního zastoupení) nebo pro některý z procesních úkonů. Z podání žalobkyně rovněž nevyplývá, že byla zastoupena právě tímto advokátem. Žaloba neobsahuje zmínku, že by ji podával právní zástupce jménem svého klienta. Naopak rozšíření žaloby ze dne 22. 10. 2010 (č. l. 104 spisu) v záhlaví uvádí, že žalobkyně je zastoupena obecným zmocněncem A. R. Za této situace nemá oporu v soudním spisu názor krajského soudu, že žalobkyni náleží náhrada nákladů právního zastoupení ve výši dvou úkonů právní služby, za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby. Krajský soud znovu posoudí, případně v součinnosti se žalobkyní, zda byly splněny podmínky pro přiznání nákladů právního zastoupení. Poté o nákladech řízení před krajským soudem usnesením znovu rozhodne.

[50] Lze tedy shrnout, že důvodnou byla námitka stěžovatele týkající se interpretace § 62 odst. 1 a 2 s. ř. Důvodná byla kasační stížnost rovněž v části, ve které brojí proti určení nákladů řízení v řízení před krajským soudem. Nedůvodnou soud naopak shledal kasační stížnost pokud jde o podmínky pro vyloučení oprávněné úřední osoby v řízení o uložení pořádkové pokuty.

[51] Při úvaze, zda je třeba za této procesní situace rozsudek krajského soudu zrušit, vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 - 75, podle kterého „*zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského*

*soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.* “Kasační stížnost byla částečně důvodná, neboť byla shledána důvodnost jedné relativně ucelené kasační námitky a nedůvodnost druhé. Navíc dosud nebylo možné posoudit, zda byly správně stanoveny náklady řízení před krajským soudem. Za této situace nelze tvrdit, že rozsudek krajského soudu obstál v podstatné míře.

[52] Nejvyšší správní soud vzal do úvahy rovněž § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., který umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu zrušit vedle rozhodnutí krajského soudu též rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Pro takový postup však nebyly v souzené věci podmínky. Ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. předpokládá, že Nejvyšší správní soud rozhodne v těchto případech rovněž o nákladech řízení před krajským soudem. K takovému rozhodnutí však dosud nejsou, s odkazem na výše uvedené, k dispozici podklady.

[53] Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení bude krajský soud vázán právními názory krajského soudu (§110 odst. 4 s. ř. s.) a bude mít rovněž prostor doplnit podklady pro rozhodnutí o nákladech řízení.

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

V Brně 27. března 2013

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu