



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **DJs 4 Charity z.s.**, se sídlem Družstevní čtvrť 3113/10, Hodonín, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2019, č. j. 31 A 118/2017 – 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2019, č. j. 31 A 118/2017 – 41, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2017, č. j. JMK 56585/2017, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ze dne 16. 2. 2017, č. j. MUDU/2657/16/5, kterým Městský úřad Dubňany uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu (nyní přestupku) spočívajícího v porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce dle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o obcích“), kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Dubňany č. 1/2016, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (dále jen „obecně závazná vyhláška“) pořádal veřejně přístupný podnik - charitativní festival DJs 4 Charity po 22. hodině. Za spáchání uvedeného správního deliktu mu byla uložena pokuta ve výši 80 000 Kč a povinnost úhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Žalobce oznámil prostřednictvím předepsaného formuláře městskému úřadu konání charitativního festivalu v areálu Kempu Josef, Důl Josef 829, Dubňany; akce se měla konat od pátku 5. 8. 2016, 16:00 hod, do neděle 7. 8. 2016, 11:00 hod. Žalobce přitom nežádal o udělení jednorázové výjimky z podmínek uvedených v čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky,

podle něhož se akce má konat pouze v době od 8. do 22. hodiny a nejpozději do 22. hodiny je organizátor povinen akci ukončit. Žalobce byl tedy povinen ve dnech 5. 8. a 6. 8. 2016 akci ukončit nejpozději ve 22:00 hod. Z úředního záznamu Městské policie Dubňany vyplývá, že akce proběhla v rozporu s čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky, neboť se konala mimo tam vymezený čas. Strážníci městské policie se jak dne 5. 8. 2016, tak dne 6. 8. 2016 dostavili do areálu Kempu Josef, kde pořadatele vyzvali k ukončení akce pro její rozpor s obecně závaznou vyhláškou, ten však výzvu neuposlechl; strážníci zaznamenali, že hudební produkce pokračovala v obou dnech přinejmenším do 4:30 hod. následujícího rána. Na základě uvedených skutečností dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že žalobce porušil výše uvedené ustanovení obecně závazné vyhlášky. Při úvaze o výši uložené pokuty zohlednil správní orgán prvního stupně společenskou nebezpečnost jednání žalobce, který porušil obecně závaznou vyhlášku města chránící veřejný zájem, a skutečnost, že žalobce neuposlechl výzvy strážníků k ukončení akce. Žalobce se daného správního deliktu dopustil úmyslně, neboť ani nepožádal o udělení jednorázové výjimky z podmínky stanovené v čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky, ačkoli věděl, že akce bude probíhat i mimo tam vymezený čas. Správní orgán prvního stupně přihlédl rovněž ke snaze žalobce zbavit se odpovědnosti za své protiprávní jednání tvrzením, že se obecně závazná vyhláška na danou akci nevztahuje.

[3] Žalovaný ve svém rozhodnutí shrnul skutkový stav věci a konstatoval, že ze strany žalobce jednoznačně došlo k porušení čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky; není přitom relevantní, že se akce konala mimo zastavěné území města, vyhláška se totiž vztahuje na celé území města, a to bez ohledu na skutečnost, že žalobce považoval takovou úpravu za nelogickou a rozpornou s lidskými právy a svobodami. Žalovaný neakceptoval námitku žalobce, podle níž si na hluk stěžoval pouze starosta města a stížnost tedy nesměřovala vůči akci samotné, nýbrž šlo o účelový postup proti vlastníkovu Kempu Josef. Žalovaný uzavřel, že daná vyhláška je platná a účinná, je přitom logické, že starosta města dbá o to, aby byla dodržována. Dodal, že stěžejní je skutečnost, že žalobce porušil výše uvedené ustanovení obecně závazné vyhlášky, ne to, kdo si na její porušení stěžoval. Není přitom pravdou, že z odvoláním napadeného rozhodnutí nevyplývá, v čem spočívalo porušení veřejného pořádku. Žalobce je sankcionován za to, že porušil povinnost stanovenou vyhláškou; ta přitom nestanoví, že by podmínkou pro uložení sankce bylo to, aby porušením povinnosti byl někdo poškozen. Žalovaný se ztotožnil s úvahami správního orgánu prvního stupně o výši uložené pokuty. Pokuta byla uložena v dolní polovině zákonné sazby, přičemž žalobce byl na porušování obecně závazné vyhlášky opakovaně upozorňován. Žalobce věděl, že je povinen požádat o výjimku, což však neučinil, porušení obecně závazné vyhlášky tedy nelze omlouvat charitativní činností žalobce či skutečností, že se uložená sankce dotkne jemu uděleného grantu.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou podanou u krajského soudu, který shora uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že žalobce mimo jiné brojil proti tomu, že z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, v čem spočívá údajné porušení místních záležitostí veřejného pořádku, namítal neexistenci porušení jakékoli chráněné právní hodnoty a trval na tom, že pořádáním dané akce nikoho nepoškodil, neobtěžoval a ani nikoho na jeho právech neohrozil, žalovaný se však s touto námitkou nevypořádal. Aby posuzované jednání mohlo představovat správní delikt, musí nejen naplňovat znaky dané skutkové podstaty, tedy formální stránku deliktu, ale rovněž být společensky škodlivým (materiální stránka deliktu). Krajský soud připustil, že materiální stránka deliktu může být často posouzena pouze implicitně, pokud je však tato otázka sporná, musí se jí správní orgán explicitně zabývat. Předpokladem pro závěr o naplnění materiální stránky deliktu je přitom identifikace porušeného chráněného zájmu, způsobu, jakým byl porušen, a míry jeho porušení. Žalovaný k námitce pouze konstatoval, že žalobce „porušil povinnost danou mu vyhláškou a za tuto skutečnost je sankcionován, předmětná vyhláška ani jiný právní předpis nestanoví, že správního deliktu je možné se dopustit či že sankci je možno uložit jen v případě, že je porušením povinnosti někdo poškozen“. Krajský soud shledal citovaný závěr zavádějícím. Pro závěr o odpovědnosti

pokračování

za správní delikt není rozhodující, aby byl porušením povinnosti „někdo“ poškozen, nýbrž aby byl ohrožen nebo porušen „právem chráněný zájem“. Za určení „právem chráněného zájmu“ přitom nemůže být považováno povšechné konstatování o „ochraně veřejného pořádku“ či o jakémisi všeobjímajícím zájmu chráněném § 58 odst. 4 zákona o obcích, nýbrž identifikace konkrétního zájmu chráněného konkrétním pravidlem obsaženým v obecně závazné vyhlášce. Krajský soud tedy uzavřel, že nelze přisvědčit žalovanému v tom, že žalobce je po právu trestán za samotné porušení obecně závazné vyhlášky města, neboť žalobce nemůže být shledán vinným za správní delikt, není-li zároveň uvedeno, v čem je jeho jednání společensky škodlivé. Žalovaný je podle krajského soudu povinen vyložit, jaký zájem je chráněn porušením ustanovením obecně závazné vyhlášky. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu týkající se posuzování ústavnosti obecně závazných vyhlášek obcí krajský soud shrnul, jakým způsobem je třeba při výkladu vyhlášky postupovat. Konkrétně ze spisové dokumentace není zřejmé, z jakého místa v obci byla hudba slyšet, v jaké míře a jak tedy mohla ovlivnit veřejný pořádek v obci. Dodal, že zjištěná míra společenské škodlivosti posuzovaného jednání nemá vliv jen na naplnění materiální stránky správního deliktu, nýbrž i na úvahy o výši ukládané sankce. Krajský soud rovněž dospěl k závěru, že se žalovaný nevypořádal s námitkou nepřiměřenosti, resp. likvidačního charakteru stanovené výše pokuty, přičemž se nezabýval majetkovými poměry ani charakterem činnosti žalobce. Z uvedených důvodů shledal krajský soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž podrobně zrekapituloval dosavadní průběh řízení a namítl, že napadený rozsudek trpí vadou představující důvod pro jeho zrušení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel poukazuje na smysl a účel § 58 odst. 4 zákona o obcích, v relevantním znění. Vydáním obecně závazné vyhlášky realizuje obec své ústavně zaručené právo na samosprávu, chráněným zájmem je tedy v případě porušení obecně závazné vyhlášky především právo obce na samosprávu, nikoliv veřejný pořádek. Materiální stránka správního deliktu je přímo obsažena v jeho skutkové podstatě spočívající v porušení obecně závazné vyhlášky, k jejímu naplnění tedy postačí porušení zákazu obsaženého v obecně závazné vyhlášce, pokud je tento zákaz srozumitelný a jednoznačný; tento požadavek je v posuzovaném případě naplněn. Žalobce si byl vědom právní úpravy obsažené v obecně závazné vyhlášce, jakož i možnosti dle čl. 3 odst. 3 této vyhlášky požádat o jednorázovou výjimku z podmínky stanovené v čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky, této možnosti však žalobce nevyužil. V žalobě se žalobce alternativně domáhal snížení pokuty, je si tedy vědom toho, že jeho jednání nebylo v souladu se zákonem.

[7] Stěžovatel považuje za nesprávný rovněž názor krajského soudu, že je posuzovaná věc bagatelní. Vydání obecně závazné vyhlášky má své opodstatnění; není na posouzení jednotlivých subjektů, zda se budou chovat v souladu s nimi, či nikoli. Společenskou škodlivost by bylo možné považovat za bagatelní například tehdy, pokud by žalobce ukončil hudební produkci ve 22.15 hod. namísto ve 22.00 hod., nikoli však výrazně později a přes opakovaná upozornění na porušování obecně závazné vyhlášky, jak tomu bylo v tomto případě.

[8] Dle stěžovatele byla v posuzované věci naplněna jak materiální, tak formální stránka správního deliktu, neboť k porušení obecně závazné vyhlášky došlo nikoliv bagatelním způsobem.

[9] Pokud jde o výši uložené pokuty, uvedl stěžovatel, že správní orgán prvního stupně nepřekročil meze správního uvážení. Správní orgán prvního stupně i stěžovatel přihlédl k závažnosti správního deliktu a k tomu, že žalobce věděl, že může požádat o udělení výjimky

z povinností uložených obecně závaznou vyhláškou, jakož i k tomu, že byl na porušení uvedených povinností opakovaně upozorněn, správní delikt tedy spáchal úmyslně.

[10] Stěžovatel rovněž upozornil na to, že žalobce nese dle § 52 správního řádu důkazní břemeno, pokud jde o prokázání vlastních tvrzení, své majetkové poměry však žádným způsobem nedoložil.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jeho jménem jedná pověřená zaměstnankyně s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná.

[15] Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, stěžovatel se závěrem krajského soudu nesouhlasí a namítá především, že materiální stránka správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona o obcích je obsažena přímo v jeho skutkové podstatě, k naplnění dané skutkové podstaty tedy postačí, že žalobce porušil zákaz, který byl jednoznačně a srozumitelně formulován v obecně závazné vyhlášce.

[16] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 – 31 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz): „*Zmíněný materiální znak či materiální stránka správního deliktu v podobě ‚společenské škodlivosti‘ je jakýmsi hmotněprávním korektivem v tom smyslu, že pokud absentuje, nejedná se vůbec o správní delikt. I v případě správního trestání totiž není pochyb o nutnosti naplnění materiální stránky, podobně jako je tomu v oblasti soudního trestání, jebož principy se – s ohledem na systémové vnímání trestání jako určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu – uplatní analogicky; k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS.*“ Stěžovateli lze přitom přisvědčit, že společenská škodlivost je zpravidla dána již samotným naplněním formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu či přestupku. V rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud poznamenal: „*Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jebož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“ Naplněním materiální stránky správního deliktu se proto obvykle není třeba

pokračování

výslovně zabývat; výjimku představují hraniční případy a situace, kdy se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti (viz již zmiňovaný rozsudek ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 – 31).

[17] Nejvyšší správní soud plně souhlasí se stěžovatelem, že v daném případě nebyly dány žádné mimořádné okolnosti, které by naznačovaly, že by neměla být naplněna materiální stránka daného správního deliktu. Žalobce zákaz provozování veřejné produkce hudby na veřejně přístupných místech na území obce po desáté hodině večerní, stanovený v čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky, zcela vědomě a úmyslně po obě noci (z 5. na 6. 8. a z 6. na 7. 8. 2016) porušoval a pokračoval v hudební produkci až do ranních hodin, přestože byl v obou případech strážníky městské policie výslovně upozorněn, že se dopouští protiprávního jednání, a byl vyzván k ukončení hudební produkce a přestože měl možnost požádat nejméně 30 dnů před konáním této akce o udělení výjimky z uvedeného zákazu, čehož nevyužil. Tyto skutečnosti byly v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů zcela dostatečně, srozumitelně a přezkoumatelně vysvětleny a nebyl žádný důvod, aby se správní orgány, přinejmenším v rámci rozhodování o odpovědnosti žalobce za daný správní delikt, zabývaly otázkou, do jaké míry daná akce obtěžovala obyvatele dané obce hlukem či jiným způsobem, kdo si na toto obtěžování v průběhu akce či po jejím skončení stěžoval apod.

[18] Uvedeným jednáním totiž v každém případě došlo přinejmenším k ohrožení chráněného zájmu, který tvoří objekt skutkové podstaty daného správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona o obcích ve spojení s v čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky, jímž je ochrana veřejného pořádku v dané obci, k němuž dle obecně závazné vyhlášky dané obce patří i zajištění ochrany nočního klidu po 22. hodině tím, že v tuto dobu nebude možné, až na stanovené výjimky, pořádat na území obce veřejné hudební produkce. Jak již bylo konstatováno, obtěžování hlukem není nezbytným formálním, ale ani materiálním znakem dané skutkové podstaty, naopak, i kdyby žalobce býval požádal o výjimku ze zákazu pořádání veřejné hudební produkce po dvaadvacáté hodině a tato výjimka mu byla udělena, neopravňovala by ho dle čl. 3 odst. 4 vyhlášky k rušení nočního klidu. Ten je přitom definován v čl. 4 odst. 1 obecně závazné vyhlášky tak, že se jím rozumí doba od 22.00 do 6.00 hodiny, přičemž v této době je každý povinen zachovávat klid a zdržet se hlučných projevů; rušení nočního klidu je činnost způsobující hluk v době nočního klidu. Pokud by tedy bylo prokázáno, že žalobce danou akcí po 22.00 hod. porušil rovněž čl. 4 obecně závazné vyhlášky, jednalo by se o další, samostatný správní delikt. To ovšem správní orgány netvrdily a žalobce nebyl za tento správní delikt postižen, přestože přinejmenším jedna stížnost na rušení nočního klidu danou hudební produkcí dle oznámení městské policie o správním deliktu, citovaného ve správním rozhodnutí prvního stupně, podána byla, a je za daných okolností zcela irelevantní, že ji podal starosta obce, který údajně, dle tvrzení žalobce, vede spor s provozovatelem zařízení, kde se akce konala.

[19] Pro závěr o odpovědnosti žalobce za správní delikt je také zcela nerozhodné, jak rovněž vysvětlily správní orgány, že se akce nekonala na zastavěném území obce, neboť daný zákaz se vztahuje na celé území obce, přičemž lze předpokládat, že i v místě konání posuzované akce se nacházely i jiné osoby než návštěvníci této akce a její konání po dvaadvacáté hodině na ně mohlo mít nepříznivý vliv, a to nejen hlukem samotné hudební produkce. Z oznámení městské policie mj. vyplývá, že vznikl problém s neoprávněným uzavřením pozemní komunikace do areálu kempu atd.

[20] Za daných okolností nemůže být o nenaplnění materiální stránky správního deliktu či o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů v této otázce ani řeči, z rozsudku krajského soudu je naopak patrné zjevné nepochopení toho, v čem posuzovaný správní delikt vůbec spočíval. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku stěžovatele důvodnou.

[21] Na druhou stranu je pravdou, že míra společenské škodlivosti deliktu by měla být vzata v úvahu při ukládání sankce. Jak Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval v celé řadě svých rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS), ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení. I takové úvahy však musí správní orgán odpovídajícím způsobem odůvodnit. V tomto ohledu lze odkázat např. na rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 – 77: „*Také v případech, při jejichž řešení rozhoduje správní orgán na základě volné správní úvahy, musí být tato jeho úvaha náležitým způsobem odůvodněna. Tento závěr Nejvyšší správní soud formuloval již v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, v němž uvedl: ‚I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.‘ Odůvodnění správního uvážení náležitým způsobem je nezbytné pro to, aby soudy byly schopny přezkoumat, zda správní uvážení nevybočilo ze zákonných mezí nebo nebylo zneužito. Správní uvážení totiž může být podrobeno soudnímu přezkumu. Ostatně i podle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, uvedených v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.‘“*

[22] K otázce přezkumu výše uložené sankce se pak Nejvyšší správní soud konkrétně vyjádřil např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 4 Ads 124/2020 – 42: „*Při posouzení, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nezneužil, přitom nepostačuje, že sankci uložil v rámci zákonného rozpětí, nýbrž je nutné, aby vzal v úvahu hlediska pro ukládání trestů stanovená v zákoně, jakož i ta, která vyplývají z ústavních principů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu totiž ve zmíněném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, dovedl, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.‘ K tomuto závěru vedl rozšířený senát ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovedl Ústavní soud ve své judikatuře. Pokud totiž Ústavní soud považuje likvidační pokutu za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán možnost se jejího uložení vyvarovat, což není možné bez zohlednění osobních a majetkových poměrů delikventa jako ústavního korektivu pro stanovení celkové výše sankce.‘“*

[23] Správní orgán prvního stupně odůvodnil výši uložené pokuty následovně: „*Při stanovení výše pokuty má být dle ustanovení § 58 odst. 5 zákona o obcích přihlídnuto zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání. Správní orgán tedy přihlédl v daném případě ke společenské nebezpečnosti jednání, kdy došlo k porušení právního předpisu obce, který má sloužit k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Tato OZV stanovuje závazné podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných podniků spojených s veřejnou produkcí hudby na venkovních veřejně přístupných místech za účelem ochrany nejen společenského zájmu, ale veřejného zájmu jako celku. Porušením výše uvedené povinnosti stanovené OZV došlo k jejich narušení. Správní orgán dále zohlednil skutečnost, že spolek byl strážníky Městské policie Dubňany vyzván k ukončení této akce z důvodu porušování OZV, avšak účastník tuto výzvu neuposlechl jak dne 05. 08. 2016, tak dne 06. 08. 2016. Dále bylo přihlídnuto k závažnější formě zavinění, a to ve formě úmyslu, dále ke snaze žalobce zbatit se odpovědnosti za své protiprávní jednání tvrzením, že OZV se na uvedenou akci konanou v areálu Kempu Josef nevztahuje. Zohledněn byl i úmysl účastníka konat akci v rozporu s OZV již*

pokračování

od počátku, neboť nežádal Městský úřad Dubňany o výjimku z doby konání pořádané akce a oznámil závazný čas akce od 05. 08. 2016 od 16:00 hodin do 07. 08. 2016 do 11:00 hodin bez dalšího.“ Stěžovatel k otázce výše uložené pokuty ve svém rozhodnutí uvedl, že se s výší pokuty i jejím odůvodněním ztotožňuje a doplnil následující: „Sankce byla uložena v rámci zákonného rozpětí a to v dolní polovině sazby, přičemž odvolatel byl na porušení povinnosti upozorňován opakovaně, přesto akci neukončil a jejím pokračováním pokračoval také v protiprávním jednání.“

[24] Nejvyšší správní soud toto odůvodnění správních orgánů za nepřezkoumatelné nepovažuje, správní orgány oprávněně přihledly jako k přítěžující okolnosti zejména k tomu, že daný správní delikt žalobce spáchal úmyslně, a to i přes opakovanou výzvu městské policie, aby protiprávního jednání zanechal. Ovšem žalobci nelze klást k tíži, pokud se tvrzením, že se obecně závazná vyhláška na danou akci nevztahuje, snažil „zbatit odpovědnosti za své protiprávní jednání“, jak uvedl správní orgán prvního stupně. Uvedené tvrzení žalobce představovalo bez ohledu na jeho věcnou nesprávnost procesní obranu, za jejíž uplatnění žalobce nebylo možné nijak postihovat. Pokud se tedy tato skutečnost promítla do výše uložené pokuty, jsou rozhodnutí správních orgánů v tomto rozsahu nezákonná.

[25] Dále Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom ohledu, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná, pokud jde o posouzení otázky, zda není uložená výše pokuty pro žalobce likvidační. Přestože uložená pokuta (80 000 Kč) nedosahuje ani poloviny sazby dle právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu i rozhodování správních orgánů, je i tak poměrně vysoká vzhledem k tomu, že žalobce je, alespoň dle své právní formy, neziskovou právní osobou. Jestliže správní orgán prvního stupně zvažoval uložení takto vysoké pokuty, bylo vhodné, aby vyzval žalobce k doložení jeho majetkových poměrů a na jejich podkladě riziko likvidačního charakteru pokuty zvažil. Pokud tak neučinil, tím spíše byl takový postup povinností stěžovatele za situace, kdy žalobce v odvolání likvidační charakter pokuty výslovně namítal.

[26] Povinností posoudit majetkové poměry pachatele správního deliktu za situace, kdy přímo namítá, že uložená pokuta je likvidační, se přitom správní orgán nemůže zcela zříci s odkazem na § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Dle věty druhé § 50 odst. 3 správního řádu je totiž povinností správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost. Skutečnost, že pachatel správního deliktu své majetkové poměry konkrétněji nedoložil, tedy nezprošťuje správní orgán povinnosti námitku vypořádat; v tomto směru lze odkázat na již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS: „Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zhabví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“

[27] Odvolací námitky ohledně likvidačního charakteru uložené pokuty ovšem stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal, přičemž ani stěžovatel, ani správní orgán prvního stupně se nezabývali posouzením majetkových poměrů žalobce. V tomto rozsahu shledal

Nejvyšší správní soud kasační námitky nedůvodnými a naopak se ztotožnil se závěry krajského soudu.

IV.

Závěr a náklady řízení

[28] Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, „[z]ruší-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 nabradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“. Ačkoliv Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu v nyní posuzované věci dosti zásadně korigoval, je možné konstatovat, že jeden z důvodů pro zrušení rozhodnutí stěžovatele krajským soudem, totiž závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí ve vztahu k námitce likvidačního charakteru uložené pokuty ob stojí, nezákonným je ve vztahu k uložené sankci dále přičítání procesní obrany stěžovatele k jeho tíži. S ohledem na uvedené, Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost jako celek důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že stěžovatel bude v dalším řízení povinen zohlednit příkaz dle čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod k použití pozdější právní úpravy nejen pro posuzování trestnosti činu, ale i ukládání trestu, jestliže je tato pozdější právní úprava pro pachatele deliktu příznivější než právní úprava účinná v době spáchání deliktu. Právní úprava přestupkového práva, účinná od 1. 7. 2017, mimo jiné stanoví poloviční horní hranici sazby pokuty (do 100 000 Kč) za přestupek spočívající v porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce (§ 4 odst. 2 a 3 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích) oproti právní úpravě pokuty za správní delikt dle § 58 odst. 4 zákona o obcích, účinné v době spáchání deliktu i v době, kdy o věci rozhodoval stěžovatel.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Z hlediska celkového výsledku úspěšný žalobce ovšem netvrdil, že by mu v řízení o kasační stížnosti vznikly jakékoliv náklady, přičemž ani ze spisu nejsou žádné náklady patrné, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

V Brně dne 25. června 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu