



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Mgr. R. K.**, zast. Mgr. Šárkou Oharkovou, advokátkou se sídlem Slezská 949/32, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2020, čj. KUKHK-12343/SKZ/2020-2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 1. 2021, čj. 32 A 3/2020-32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Dvůr Králové nad Labem rozhodnutím ze dne 17. 2. 2020 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Přestupku se žalobce dopustil v písemnostech ze dne 5. 9. 2018 a 8. 1. 2019, doručených oprávněné úřední osobě, která vedla řízení o přestupku obchodní společnosti Kross, s.r.o., jejímž jednatelem byl žalobce. V těchto písemnostech žalobce použil hrubě urážlivá slova překračující akceptovatelnou mez kritiky výkonu veřejné správy, jimiž úmyslně znevážil postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci. Konkrétně uvedl: „*Chápeme, že práce, kterou děláte, se vám jeví jako nejlepší možnost z těch, které máte. Děláte pouze svou práci, zákony jste si nevymysleli. Obdobně svoji práci dělali příslušníci jednotek Waffen SS likvidující židy v koncentračních táborech. Ani oni nevymysleli norimberské zákony či nařízení Adolfa Hitlera o konečném řešení židovské otázky, jakkoliv s ním zřejmě souhlasili. Stejně jako vy souhlasíte s tím, že nikomu neublížující řidiči mají být otravováni a odváděni od práce, která je živí. Obojí je z našeho pohledu principiálně stejně odporné, jakkoliv míra nechutnosti vaší práce je jistě menší. Měli byste se stydět.*“ a „*Odvolání jsme podali proti rozhodnutí*

o přestupku, nikoliv proti vyšší IQ pracovnice domnělý přestupek vyřizující, proti kvalitě jejího účesu či vůni jejího pižma.“ Za uvedený přestupek byl potrestán pokutou ve výši 5 000 Kč.

[2] Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 21. 4. 2020. Žalobce neuspěl ani s žalobou podanou ke krajskému soudu. Krajský soud se ztotožnil se závěry obou správních orgánů. Především odmítl, že by odpovědnost za výroky pronesené ve správním řízení vedeném proti obchodní společnosti Kross nesla tato obchodní společnost, nikoli žalobce. Soud odmítl též tezi, že nebyl-li žalobce účastníkem řízení jako fyzická osoba a nepříslušela mu tedy žádná procesní práva a povinnosti, nelze jej ani činit odpovědným za výroky, které pronesl jako jednatel společnosti. Podle soudu vyjádření žalobce není chráněno ani svobodou projevu dle čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto krajský soud žalobu zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel opakuje tezi, že účastníkem správního řízení byla obchodní společnost Kross, nikoli stěžovatel. Stěžovatel veškerá vyjádření činil jen z pozice jednatele této obchodní společnosti. Proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že odpovědnost za přestupek nese sám stěžovatel. Dle stěžovatele nelze „*automaticky postupovat tak, že když nemůže být za přestupek odpovědná právnická osoba, je třeba najít nějakou fyzickou osobu, na kterou se tento přestupek tzv. »hodí«.*“ Stěžovatel tedy trvá na tom, že za přestupek nemůže být vůbec odpovědný. I kdyby však NSS dospěl k opačnému závěru, stěžovatelovo jednání v žádném případě nedosahovalo takové intenzity, aby mohlo být označeno za společensky škodlivé. V této souvislosti stěžovatel cituje dva nálezy Ústavního soudu, které rozvádějí ochranu svobody projevu v českém ústavním pořádku.

[4] Žalovaný se shoduje s rozsudkem krajského soudu a navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] NSS jen pro pořádek uvádí, že stěžovatel v úvodní části kasační stížnosti též stručně zmiňuje, že se krajský soud „dostatečně nezaobíral“ argumentací stěžovatele a žalobu „bez dostatečného odůvodnění“ zamítl. K tomuto vágnímu tvrzení lze jen uvést, že rozsudek krajského soudu je dostatečně detailní a správně reaguje na všechny žalobní body. Nelze proto hovořit o nepřezkoumatelnosti tohoto rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

III.A. *Stěžovatel nese sám odpovědnost za přestupek, třebaže ve správním řízení formálně vystupoval jako jednatel obchodní společnosti, která byla účastníkem řízení*

[7] Podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *zneváží postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci*. Tohoto přestupku se může dopustit jen fyzická osoba, neboť zákon o některých přestupcích pečlivě rozlišuje, kdo se může dopustit kterého přestupku (někde – jako v právě cit. ustanovení – určuje jako pachatele jen fyzickou osobu, jinde právnickou či podnikající fyzickou osobu, u dalších přestupků jen právnickou osobu).

[8] Právě uvedené není v nynější věci sporné. Podstatou stěžovatelovy argumentace je tvrzení, že za přestupek nenese odpovědnost, protože se správního řízení vůbec formálně

neúčastnil, vystupoval tam jen jako jednatel právnické osoby, která byla účastníkem správního řízení. NSS k tomu již zde upozorňuje, že tato konstrukce nemůže ze stěžovatele odpovědnost za přestupek sejmout. Logika stěžovatelovy obhajoby vede totiž ke zcela nesmyslnému závěru, že v řízeních vedených s právnickými osobami mohou fyzické osoby libovolně znevažovat postavení úředních osob, ovšem nikdy za to nemohou nést odpovědnost.

[9] Stěžovatelův výklad je i v rozporu s jednoduchým jazykovým výkladem zákona. Ze shora cit. § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích totiž vůbec neplyne, že by fyzická osoba, která znevážila postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci, nutně vůbec musela být účastníkem nějakého řízení. Podmínkou je jen to, že znevažování se musí nějak týkat výkonu pravomoci úřední osoby. „Výkon pravomoci“ je velmi široký termín, mnohem širší než vedení řízení. A vede-li se již nějaké správní řízení (jako tomu bylo v nynějším případě), zákon vůbec neomezuje odpovědnost za tento přestupek jen na účastníky tohoto řízení. Pachatelem tohoto přestupku může být účastník řízení, ale též kdokoli třetí, kdo nějakým způsobem přijde do kontaktu s úřední osobou a při výkonu pravomoci její postavení zneváží.

[10] Pachatelem přestupku dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích tedy může být též jednatel právnické osoby, který za právnickou osobu s úřední osobou jedná a v této souvislosti postavení úřední osoby zneváží.

III.B. *Stěžovatel se dopustil přestupku znevážení úřední osoby*

[11] Přestupek znevážení úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích je přestupkem novým, který se v českém právním řádu objevil až od 1. 7. 2017. Důvodová zpráva k zákonu o některých přestupcích vysvětlovala, že účelem tohoto přestupku je „*zajištění ochrany zájmu na udržení vážnosti a autority orgánů veřejné moci, jednajících prostřednictvím příslušných úředních osob, ať už se jedná o policisty, zaměstnance obecních úřadů či pracovníky úřadu práce, sociálních odborů apod. Dotčené osoby jsou v intenzivním styku s občany, mnohdy i problematického chování, a čelí často urážkám či napadání z jejich strany, bez odpovídající zákonné ochrany. [...] Objektlem je zde primárně hladký výkon veřejné moci, nikoliv osobnost úřední osoby. Daná skutková podstata je speciální vůči přestupku ublížení na cti, rozdílem je v objektu přestupku, kdy objektlem přestupku ublížení na cti je osobnost člověka, a nikoli řádný výkon veřejné moci*“ (vládní návrh zákona ze dne 1. 7. 2015, Poslanecká sněmovna PČR, tisk 554/0).

[12] Stěžovatel má nesporně pravdu, že analyzovaný přestupek zasahuje do ústavně chráněné svobody slova a svobody projevu (čl. 17 Listiny, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), proto je třeba k jeho užití přistupovat s rozvahou a opravdu jen v těch situacích, kdy je to třeba k ochraně zákonem chráněného zájmu - ochrany výkonu veřejné moci proti nejrůznějším defamačním projevům, které podřívají vážnost a autoritu úředních osob. Institucím a orgánům, jež reprezentují veřejnou moc státu a v důsledku toho jsou nositeli pravomoci, jež občané napadají, přísluší vždy větší dávka tolerance, velkorysosti a nadhledu, než je tomu u jednotlivých občanů [náleze ze dne 17. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 211/99 (N 152/20 SbNU 75)]. Klíčová je zásada, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý zaměstnanec správního úřadu je povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a vstřícně (§ 4 odst. 1 správního řádu). Z této zásady „*však určitě neplyne, že si musí ze strany účastníka řízení vše nechat líbit*“ (rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 2 As 35/2010-62, bod 22).

[13] NSS se ztotožňuje též se závěry právní doktríny, která (sice ve vztahu k jiné právní normě, ovšem dále uvedené závěry jsou dost dobře použitelné i na nyní vykládaný přestupek) upozorňuje, že by podobné skutkové podstaty přestupků neměly dopadat např. na občany vyvedené z míry spáchaným trestným činem nebo přestupkem, rozrušené neštěstím,

kteřé je náhle postihlo, nebo jinou mezní situaci. Není však důvod „tolerovat samoučelčné a cílené útoky na dobré jméno, čest, osobní důstojnost a mravní integritu strážníků či policistů, kdy ten který agresivní občan pouze ventiluje svoji averzi k veřejné moci, osobní problémy a frustrace či rozladění z předchozích negativních zkušeností s policií“. Pro posouzení každého takového jednání bude proto podstatné, zda jde o urážky, zesměšňování či jiné verbální napadání, „kteřé není byt' i přehnanou, neoprávněnou a neodůvodněnou kritikou výkonu veřejné moci či veřejné správy obecně, ale útok má už spíše charakter osobně cíleného ataku na osobu strážníka (policisty), např. formou obscénních provokativních urážek, zesměšňování na veřejnosti, polemikami nad sexuální orientací, rodinou a soukromím strážníka, budou už překročeny akceptovatelné meze byt' i vypjaté komunikace“. Podobně jako citovaní autoři je NSS přesvědčen, že i ve vztazích veřejné správy „platí určité normy slušnosti, zdvořilosti a pravidla obecně přijatelné komunikace, kteřé je nutno zachovávat. V opačném případě by se bez zákonné ochrany ocitly desítky a stovky tisíc zaměstnanců orgánů veřejné moci, resp. státní správy a samosprávy“ (POTMĚŠIL, Jan - VETEŠNÍK, Pavel. Obecní policie – neuposlechnutí výzvy veřejného činitele, prokazování totožnosti, urážky a napadání strážníků ze strany občanů. *Poradce veřejné správy* č. 2/2008; podobně též rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009-69, č. 2236/2011 Sb. NSS: „jakkoli je vztah občan - „úředník“ v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti“).

[14] Meze přípustné kritiky úředních osob při výkonu služby jsou jistě širší než ve vztahu k osobám soukromým. Nelze však říci, že k úředním osobám je třeba přistupovat stejně striktně jako k politikům, že s nimi má být jednáno stejným způsobem jako s politiky, pokud jde o kritiku jejich jednání. Navíc veřejní zaměstnanci musí požívat důvěru veřejnosti „a nebyt' nepatřičně rušeni, pokud se od nich očekává, že budou úspěšně plnit své úkoly, a může se tedy ukázat jako nezbytné chránit je v době výkonu jejich povinností před nepřijemnými a urážlivými verbálními útoky“ (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 1999, *Janowski proti Polsku*, č. 25716/94, § 33; podobně rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. 12. 2004, *Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku*, č. 49017/99, § 80).

[15] Podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy výkon svobody projevu, *protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, kteřé stanoví zákon a kteřé jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci*. Rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva pod přípustné důvody pro omezení svobody projevu zahrnuje též ochranu řádného výkonu veřejné správy (viz např. cit. rozsudek *Janowski proti Polsku*, § 25 a § 26, kde ESLP v dané situaci – verbální atak na zasahující policisty – podřadil sankci v polském zákoně pod důvod „předcházení nepokojům“; podobně též *Pedersen a Baadsgaard*, § 67, zde pod důvod „ochrana práv jiných“).

[16] V nynějším případě proto není sporné, že omezení svobody projevu je stanoveno zákonem a současně plní legitimní cíl – zájem na ochraně veřejné bezpečnosti, případně ochraně morálky či práv jiných.

[17] Terčem stěžovatelovy argumentace je otázka, zda jeho přípisy skutečně dosáhly takové intenzity, že by je bylo možné podřadit pod skutkovou podstatu přestupku znevážení úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích. Jinými slovy tu stěžovatel vlastně zpochybňuje, zda jeho potrestání bylo *nezbytné v demokratické společnosti* (čl. 10 odst. 2 Úmluvy). Ve smyslu judikatury ESLP omezení svobody projevu musí odpovídat „naléhavé společenské potřebě“ a byt' „úměrné chráněnému zákonnému účelu“, důvody uvedené správními orgány musí byt' „právně významné a dostatečné“ (např. již cit. *Janowski proti Polsku*, § 31).

[18] NSS v tomto ohledu zdůrazňuje, že stěžovatelovy písemnosti, cit. v bodě [1] výše, nejsou vyjádřením kritiky, třebas i přehnané, vůči postupu úřední osoby. Písemnosti nejsou žádnou kritikou. Vlastně se vůbec netýkají ani nějaké obrany procesních práv obchodní společnosti, za niž během řízení stěžovatel vystupoval. Jsou jen bezdůvodným slovním napadáním úřední osoby při výkonu její pravomoci. Stěžovatel sice ustavičně opakuje, že jde jen o kritiku procesního postupu správního orgánu, ovšem již krajský soud mu vysvětlil, že tomu tak není. NSS souhlasí též se závěry krajského soudu, že stěžovatelova sporná vyjádření nebyla nějakým ojedinělým excesem. Obsah správního spisu naopak dokládá, že výjimkou je v něm naopak takové podání, v němž by stěžovatel postavení úředních osob neznevažoval. Kromě přirovnání činnosti úředních osob působících na odboru dopravy a silničního hospodářství městského úřadu k likvidaci Židů v nacistických koncentračních táborech či k příslušníkům SS uvedl stěžovatel také ironický předpoklad, že úředníci nejsou „cvičené opice“, zpochybňoval „výši IQ“ úřední osoby, její účes a „pižmo“ atd. (body 27 a 29 napadeného rozsudku). Je proto absurdní, pokud stěžovatel opakuje i v kasační stížnosti, že se „kritika“ dotýkala „pouze veřejné sféry hodnocené osoby“.

[19] NSS pro pořádek dodává, že se samozřejmě ztotožňuje s obecnou argumentací Ústavního soudu o svobodě projevu, kterou cituje stěžovatel v kasační stížnosti [nález ze dne 3. 2. 2015, sp. zn. II. ÚS 2051/14 (N 23/76 SbNU 325), *Daniel Hůle proti Ivaně Řápkové*, body 27; nález ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03 (N 209/39 SbNU 215)]. Ostatně jinými slovy tato obecná východiska NSS rozvedl výše. Na posouzení nynější věci však tyto obecné teze nemohou nic změnit. Stěžovatelova vyjádření vykročila i z těch neširších mezí toho, co lze ještě považovat za ústavně přípustnou kritiku úředních osob při výkonu jejich pravomocí. Co se týče některých konkrétnějších pasáží cit. nálezů (např. II. ÚS 2051/14, bod 31), je třeba upozornit, že byly vysloveny ve věci civilního sporu na ochranu osobnosti (kolize mezi základním právem na svobodu projevu a základním právem na ochranu důstojnosti a cti jednotlivce). Nelze je proto mechanicky přenášet do kontextu nynějšího případu, který se týká zásahu do řádného výkonu veřejné správy (proto není pro věc rozhodující např. to, že se stěžovatel nedopustil sporného jednání veřejně, ale jen v písemnostech adresovaných městskému úřadu).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovaný se pak náhrady nákladů řízení výslovně vzdal.

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

V Brně dne 14. dubna 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu