



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Kuchynkou v právní věci
žalobkyně: A.K., zastoupené Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem Sládek & Partners, advokátní kancelář, v.o.s., se sídlem Janáčkovo nábř. 51/39, Praha 5, proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský
 úřad, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného **ze dne 25.6.2010, čj. VVŽÚ/9072/10, ZN/4078/VVŽÚ/10,**

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou došlou soudu dne 30.8.2010 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru vnitřních věcí a krajského živnostenského úřadu, ze dne 25.6.2010, čj. VVŽÚ/9072/10, ZN/4078/VVŽÚ/10, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

V daném případě Komise pro projednávání přestupků města Kašperské Hory rozhodnutím ze dne 4.12.2008, čj. PK-1499/08-067.2, uznala P.B. [bratr žalobkyně] vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (kdo úmyslně naruší občanské soužití schválnostmi), kterého se dopustil tím, že dne 28.7.2008 bylo oznámeno na PČR OO Kašperské Hory navrhovatelkou A.K., že výše jmenovaný vyměnil u vstupních dveří domu X vložku zámku FAB a uzamkl podkrovní

místnost v tomto objektu, který má s navrhovatelkou ve spoluvlastnictví. Tímto svým jednáním jí znemožnil přístup do uvedeného domu. Za spáchání tohoto přestupku byla obviněnému uložena sankce ve formě pokuty ve výši 500,- Kč. Dále bylo obviněnému dle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích uloženo uhradit [státu] náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

Podáním datovaným dne 18.12.2008 a došlým správnímu orgánu prvního stupně dne 22.12.2008 požádala navrhovatelka A.K. o přiznání náhrady nákladů výše uvedeného přestupkového řízení ve výši 6.815,54 Kč. Rozhodnutím ze dne 20.5.2010, čj. PK-1499/08-067.2, Komise pro projednávání přestupků města Kašperské Hory žádost navrhovatelky A.K. o přiznání náhrady nákladů řízení ve výši 6.815,54 Kč zamítla. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobkyně odvolala. Rozhodnutím ze dne 25.6.2010, čj. VVŽÚ/9072/10, ZN/4078/VVŽÚ/10, Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad, odvolání navrhovatelky A.K. zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Komise pro projednávání přestupků města Kašperské Hory potvrdil.

Přestupky jsou upraveny zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o přestupcích*“).

Není-li v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o přestupcích zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“ nebo „*spr. ř.*“) [§ 51 zákona o přestupcích].

V žalobě žalobkyně uvedla, že žalovaný opomenul při analogické aplikaci právní normy ust. § 141 a násl. spr. ř. Při rozhodování o nákladech řízení je třeba aplikovat správní řád. Ovšem správní řád rozlišuje mezi řízením sporným a nesporným a u těchto dvou řízení odlišně upravuje náhradu nákladů řízení. Je tedy třeba důsledně z důvodu mezer v zákoně o přestupcích užít na daný případ normu a ustanovení nejpodobnější, které nejvíce reflektuje posuzované poměry, spor, právní vztahy řízením dotčené. Tato podobnost je pak pro analogii nejdůležitější. V tomto případě správní orgán s ohledem na rozlišení sporného a nesporného správního řízení musí zvážit analogii a aplikovat ustanovení nejpodobnější. V daném případě pak zvažovat aplikaci § 79 odst. 3 spr. ř. či § 141 odst. 11 spr. ř., nikoliv, jak žalovaný automaticky činí, použít § 79 odst. 3 spr. ř. s odkazem na ne naprostou shodu. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný zcela nedůvodně vyhledává nepatrné rozdíly mezi sporným a návrhovým přestupkovým řízením a na základě tohoto pak učiní závěr o tom, že přestupkové řízení návrhové je řízením nesporným (navíc o daný závěr se vůbec v dané věci nejedná, jedná se o určení normy nejlépe dopadající na daný případ), s čímž žalobkyně absolutně nesouhlasí a takovéto odůvodnění navíc považuje za nedostatečné a z tohoto důvodu také nepřezkoumatelné. Přístup žalovaného lze považovat za nepochopení tohoto institutu, kdy je třeba zvažovat zejména celé řízení, postavení subjektů apod. Této podobnosti pak nesporné řízení správní vůbec nemůže dostát, když správní orgán je jedním ze subjektů, nikoliv rozhodující orgánem podobně jako soud v soudním řízení či správní orgán ve sporném řízení, řízení se zahajuje na návrh i z moci úřední, nikoliv jen na návrh jako u přestupkového řízení, účastník nesporného řízení nedisponuje návrhem jako u návrhového přestupkového řízení, odvolání zde podává jen jedna strana, kdežto u návrhového přestupkového řízení navrhovatel i odpůrce. Žalovaný pak v důsledku uvádí sám, že rozhodnutí v přestupkovém řízení i ve sporném se zahajuje pouze na návrh, proti sobě v obou řízeních stojí navrhovatel i

odpůrce, správní orgán má postavení nezávislého, rozhodujícího orgánu, který rozhoduje o návrhu mezi dvěma subjekty stojící proti sobě na rozdíl od nesporného řízení (toto je právě charakteristika sporného a nesporného řízení, kdy u návrhového přestupku se jedná o spor mezi dvěma účastníky, o němž rozhoduje správní orgán), navrhovatel i odpůrce zcela disponují s návrhem. Co navrhovatel žádá, musí být v návrhu sporném i nesporném, § 3 spr. ř. platí pro celý správní řád, tudíž i pro sporné řízení, a rozhodnutí o vině je deklaratorním rozhodnutím, ne rozhodnutím konstitutivním, jak uvádí žalovaný, tudíž zde argumentace žalovaného postrádá logiku. Jediným rozdílem pak zůstává to, že dle správního řádu se rozhoduje ve věcech soukromoprávní povahy, toto však bylo objasněno výše, že tedy analogie nejpodobnější normy a ustanovení neznamená totožnost. Ostatně to by se ani pak o analogii nemohlo jednat. Toto srovnání žalobkyně konstatuje nad rámec, jelikož u analogie se rozhodně nejedná o to najít nepatrný rozdíl mezi, když ten je samotnou analogií předpokládám a žalovaný by se měl dle názoru žalobkyně více zaměřit na účel a charakter řízení, zejména pak na postavení účastníků a jeho samotného v daném řízení, a jako celek pak posuzovat analogii i srovnání sporného a nesporného řízení a institutu náhrady nákladů řízení, což zjevně nečiní. V tomto postupu a aplikaci § 79 odst. 3 spr. ř. a nepřiznání náhrady nákladů řízení pak žalobkyně spatřuje nesprávnost napadeného rozhodnutí. Má-li subsidiární norma dvě možné aplikace příslušného ustanovení, musí se aplikovat norma nejpodobnější a nejvíce dopadající na daný případ, účel a charakter předmětného řízení, což je při možné aplikaci § 79 odst. 3 či § 141 odst. 11 spr. ř. nepochybně ust. § 141 odst. 11 spr. ř.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyjádřil tak, že základní a svým způsobem jedinou námitkou žalobkyně je, že žalovaný opomenul při analogické aplikaci právní normy ust. § 141 a násl. spr. ř., tedy že správní orgán v jejím případě měl postupovat s využitím analogie zákona. Krajský úřad však s tímto názorem nesouhlasí. V tomto případě vznikly náklady žalobkyni v souvislosti s využitím zastoupení účastníka řízení v řízení o přestupku (§ 33 odst. 1 spr. ř. stanoví možnost, nikoli povinnost účastníka řízení zvolit si zmocněnce). Krajský úřad se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval otázkou, zda řízení o přestupku je řízením sporným či nesporným a z toho následně plynoucí aplikací příslušného ustanovení týkající se nákladů řízení. Ve své úvaze krajský úřad dospěl k názoru, že řízení o přestupku je řízením nesporným a tedy náklady vzniklé účastníku řízení si dle § 79 odst. 3 spr. ř. nese správní orgán i účastník sám (přičemž pojem „náklady řízení“ je vymezen v § 79 odst. 1 spr. ř.). Ust. § 79 spr. ř. je obecným ustanovením o správním řízení. Z ust. § 51 zákona o přestupcích vyplývá, že pokud předmětnou otázku neřeší zákon o přestupcích jako lex specialis, je řešena ve správním řádu, tj. v zákoně obecném (lex generalis), tedy použití analogie nelze aplikovat, neboť řešení předmětné otázky je upraveno v obecném zákoně. Při analogii zákona jde o případ, kdy určitý právní vztah není upraven žádnou právní normou nebo je alespoň zčásti právem neupraven, tedy aplikující správní orgán nemá možnost použít právní normy upravující daný právní vztah přímo, resp. přímo řešící právní otázku, o které je třeba rozhodnout, proto se použijí právní normy řešící otázky podobné (analogické), popř. řešící je alespoň zčásti. Ust. § 141 a násl. spr. ř. (tj. zvláštní ustanovení o správním řízení) nelze dle názoru krajského úřadu analogicky použít, neboť není žádný důvod pro postup analogia legis.

Při jednání před soudem dne 26.3.2012 účastníci řízení na svých odlišných stanoviscích setrvali.

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „s.ř.s.“).

Žaloba nebyla shledána důvodnou.

Mezi účastníky řízení je sporné, zda navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, má v přestupkovém řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Žalobkyně správním orgánům vytýká zejména to, že měly postupovat cestou analogie.

K tomu soud konstatuje, že právní teorie rozlišuje dvojí druh analogie, tj. analogii zákona (*analogia legis*) a analogii práva (*analogia iuris*). V obou případech je tu dílčí shoda ve výchozí situaci: určitý právní vztah není – zcela nebo zčásti – přímo upraven žádnou právní normou (je zde na místě hovořit o tzv. mezeře v zákoně či v právu). U analogie zákona ovšem existuje právní norma, která řeší otázky podobné, resp. obsahem a účelem jim nejbližší, kdežto u analogie práva ani taková právní norma neexistuje. V obou těchto případech však orgán oprávněný k rozhodnutí musí věc rozhodnout, odmítnutí rozhodnutí by znamenalo tzv. odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), které je v právním státě nepřípustné. V případě analogie zákona příslušný orgán na skutkovou podstatu, která není přímo upravena žádnou právní normou, použije právní normu upravující otázku podobnou, resp. obsahem a účelem jí nejbližší. V případě analogie práva příslušný orgán skutkovou podstatu, která není přímo ani nepřímo upravena žádnou právní normou (tj. u níž nelze některou právní normu aplikovat ani a contrario, ani a fortiori, ani per analogiam legis atd.), posoudí podle obecných zásad právních nebo obecných zásad toho kterého právního odvětví. Za skutečnou analogii proto někteří právní teoretici považují jen analogii zákona.

Předpokladem použití jakékoli analogie je tedy existence mezery (v zákoně či v právu). V daném případě tu ovšem podle názoru soudu žádná taková mezera není. Vzhledem k § 51 zákona o přestupcích vztahuje se na otázku náhrady nákladů řízení o přestupku někomu jinému než státu správní řád. Podle § 79 odst. 3 spr. ř. nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady. Podle § 141 odst. 11 spr. ř. ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl [věta první], měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo [věta druhá], a i když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu [věta třetí]. Těmto ustanovením rozumí soud tak, že ve správním řízení účastník řízení obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení (= zásada), avšak ve sporném řízení účastník řízení právo na náhradu nákladů řízení má, a to podle úspěchu ve věci (= výjimka z pravidla). Právní úprava je tak vyčerpávající, prostor pro analogii tu tedy nezůstává. V přezkoumávané věci tudíž není rozhodné to, zda řízení o návrhovém přestupku je podobnější spornému řízení podle § 141 spr. ř. než obecně pojatému či nespornému řízení

podle správního řádu, v přezkoumávané věci může být rozhodné jen a jen to, zda řízení o návrhovém přestupku je nebo není sporným řízením podle § 141 spr. ř.

Podle § 141 odst. 1 spr. ř. ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Sporným řízením ve smyslu správního řádu tedy je řízení, v němž správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv nebo spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů (v případech stanovených zvláštními zákony).

V přestupkovém řízení se rozhoduje o vině a – v případě shledání viny – o sankci za přestupek, neřeší se v něm spor z veřejnoprávní smlouvy nebo spor vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů (svěřených správním orgánům zvláštními zákony); přestupkové řízení (včetně řízení o návrhových přestupcích) tudíž evidentně není řízením sporným ve smyslu § 141 spr. ř. a toto ustanovení správního řádu se zde uplatnit nemůže (srov. též Jemelka, Luboš – Vetešník, Pavel: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vyd. Praha 2011, s. 384-385).

Správní orgány proto podle názoru soudu správně shledaly, že v daném případě nejde o výjimku z pravidla, podle níž by bylo lze náhradu nákladů řízení přiznat, nýbrž se jedná o standardní situaci, kdy každý účastník řízení nese své náklady sám a vynaložené náklady se mu tudíž nijak nerefundují.

Na výtku nepoužití analogie je ovšem třeba pohledět i z druhé strany: při správním trestání se uvažuje o použití analogie toliko ve prospěch pachatele. Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit. Ustanovení Listiny týkající se trestního práva bývají rozšiřována také na správní trestání. Kdyby pak správní orgán v řízení o přestupku uložil něco jiného než sankci, ochranné opatření, náhradu škody podle § 70 zákona o přestupcích a náhradu nákladů řízení v intencích § 79 zákona o přestupcích, zatížil by podle názoru soudu své rozhodnutí rozporem i kdyby ne s čl. 39 Listiny, tak určitě s čl. 2 odst. 2 Listiny.

Kdyby byla akceptována argumentace žalobkyně, nadto by tu – aniž to zákon stanoví – vznikla zřejmě nedůvodná diskrepance spočívající v tom, že obviněnému z úmyslného narušení občanského soužití mezi blízkými osobami by bylo oproti obviněnému z úmyslného narušení občanského soužití mezi osobami nikoli blízkými možno uložit další povinnost nahradit náklady řízení. Zákon však v tomto ohledu ani náznakem nezakládá nestejně postavení pachatele např. přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, který je v režimu návrhového přestupku, oproti tomu, který je v režimu standardního přestupku.

Na okraj lze podotknout, že skutečnosti neodpovídá ani opakované tvrzení žalobkyně, že zákon o přestupcích náhradu nákladů řízení neupravuje. Zákon o přestupcích ji upravuje v § 79, avšak toliko jako povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku státu. I

z toho soud dovozuje, že v řízení o přestupku se s náhradou nákladů řízení někomu jinému než státu nepočítá.

Lze tak shrnout, že v přestupkovém řízení nelze navrhopateli, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, přiznat náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování práva proti obviněnému z přestupku.

Žaloba tak nemohla být shledána důvodnou.

Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný správní orgán se však práva na náhradu těchto nákladů vzdal, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková