



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Z. M.**, zastoupen JUDr. Rudolfem Skoupým, advokátem se sídlem náměstí Míru 142/88, Svitavy, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2020, čj. KrÚ 1877/2020, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 4. 2020, čj. 61 A 5/2020-16,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 4. 2020, čj. 61 A 5/2020-16, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Litomyšl rozhodnutím ze dne 1. 10. 2019, čj. MěÚ Litomyšl 087229/2019/BrP uznal bývalou manželku žalobce I. L. (dále „obviněná“) vinnou ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. b) a přestupku proti majetku dle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Žalobci jako poškozenému přiznal nárok na náhradu škody ve výši 2 499 Kč a na náhradu v řízení účelně vynaložených nákladů ve výši 10 908,15 Kč.

[2] K odvolání obviněné vydal žalovaný v záhlaví označené rozhodnutí, kterým změnil rozhodnutí městského úřadu tak, že výrokem I. řízení vedené proti obviněné zastavil podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), neboť spáchání skutku, o němž se vedlo řízení, jí nebylo prokázáno. Výrokem II. žalobci nepřiznal nárok na náhradu

škody podle § 89 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a odkázal jej na občanské soudní řízení. Výrokem III. nevyhověl návrhu žalobce na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení spojených s uplatněním nároku na náhradu škody v přestupkovém řízení.

[3] Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v záhlaví uvedeném usnesením v části týkající se výroku o vině odmítl jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, podle kterého nemá poškozený „*subjektivní právo na to, aby osoba, kterou označí za pachatele přestupku, nebo jiná osoba, o níž skutečnost, že přestupek spáchala, v přestupkovém řízení vyšla najevo, byla takovou osobou také shledána*“. Z vymezeného rozsahu procesních oprávnění poškozeného v přestupkovém řízení pak vyplývá i rozsah jeho žalobní legitimace.

[4] Citovaný rozsudek NSS se týká dřívější právní úpravy (již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Krajský soud však jeho závěry vztáhl i na aktuální právní úpravu s odkazem na § 96 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, který je konstruován podobně, jako § 81 odst. 2 zrušeného zákona o přestupcích. Podle těchto ustanovení nemůže poškozený podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku v části výroku o vině. Dále se vztahovaly i na přestupky projednatelné jen na návrh podle § 68 odst. 1 zrušeného zákona o přestupcích. Návrh byl nutnou podmínkou zahájení řízení, nečinil však z navrhovatele plnohodnotného účastníka řízení o přestupku. V nyní řešené věci se jednalo o přestupky, u nichž musí být dán souhlas poškozeného se zahájením řízení podle § 7 odst. 7 a § 8 odst. 7 zákona o některých přestupcích. To je obdobou institutu návrhových přestupků. Proto i za současné právní úpravy platí, že žalobce neměl právo na „shledání viny“ u obviněné. Odkaz žalobce na rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2015, čj. 10 As 60/2015-30, krajský soud odmítl s tím, že se jedná o ojedinělý excés v rámci konstantní judikatury, která setrvává na závěrech rozsudku sp. zn. 2 As 46/2006.

[5] Ve vztahu k výrokům II. a III. napadeného rozhodnutí krajský soud žalobu odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť proti nim žalobce neuplatnil žádné žalobní body. Žalobce proti tomuto vypořádání neuplatnil žádné kasační námitky. Uvedl, že jde o výroky závislé na výroku I., neboť pokud bylo řízení proti obviněné zastaveno, nemůže být žalobci přiznán nárok na náhradu škody a na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud je tedy dále nerekapituloval, jelikož je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Považoval je za nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení otázky aktivní procesní legitimace stěžovatele k podání žaloby.

[7] Měl za to, že otázkou aktivní legitimace k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. u žalobce, který byl v přestupkovém řízení v pozici poškozeného, se za současné právní úpravy Nejvyšší správní soud doposud nezabýval. V souladu s rozsudkem NSS sp. zn. 10 As 60/2015 byl k podání správní žaloby, jejímž předmětem je přezkoumání viny obviněného, aktivně legitimován poškozený, který dával návrh na projednání přestupku

pokračování

ve smyslu § 68 odst. 1 zrušeného zákona o přestupcích. Z toho stěžovatel dovozoval, že po změně právní úpravy je analogicky k podání žaloby aktivně legitimován i poškozený, který dává souhlas se zahájením a vedením přestupkového řízení. Krajský soud měl tedy vyjít z rozsudku sp. zn. 10 As 60/2015, který je navíc novějšího data a tedy aktuálnější, než soudem použitý rozsudek sp. zn. 2 As 46/2006.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních námitek, zabýval se tím, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Konkrétně zkoumal, zda netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou, případně opomene-li krajský soud přezkoumat některou ze žalobních námitek.

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení z důvodu, že krajský soud při posuzování žalobní legitimace stěžovatele vycházel pouze z § 65 odst. 1 s. ř. s., ale zcela bez povšimnutí ponechal možnost či nemožnost aplikace odst. 2 tohoto ustanovení. Z rozsudku NSS ze dne 16. 7. 2004, čj. 7 As 36/2003-48, totiž plyne, že tímto postupem zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož se nevypořádal s žalobní legitimací stěžovatele v celém rozsahu, tj. i ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.

[12] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobu proti správnímu rozhodnutí podat ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“).*

[13] Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je k podání žaloby aktivně legitimován i *účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

[14] Odstavec 2 je ve vztahu k odstavci 1 citovaného ustanovení subsidiární a míří k ochraně žalobců, kteří nemají v dané věci hmotná subjektivní práva. Byli však účastníky správního řízení, zákon jim proto poskytuje ochranu proti zkrácení na procesních právech (rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2022, čj. 10 Afs 128/2022-37, či ze dne 20. 6. 2019, čj. 9 As 458/2017-78).

[15] Právní sféra poškozeného je správním rozhodnutím ve věci přestupku dotčena jen ve vztahu k přiznání či nepřiznání nároku na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení, příp. stran rozsahu těchto nároků. Nikoli však v tom ohledu, zda vstupní podmínka případného přiznání nároku, tedy posouzení viny obviněného, byla či nebyla správně posouzena.

[16] Tomuto hmotněprávnímu vymezení poškozeného odpovídá i jeho procesní postavení v přestupkovém řízení. Podle předchozí právní úpravy byl poškozený účastníkem řízení, *pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem* a mohl podat odvolání *jen ve věci náhrady škody* [§ 72 písm. b) a § 81 odst. 2 zrušeného zákona o přestupcích]. Tomu odpovídá i aktuální právní úprava. Poškozený je účastníkem *v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení* a může se odvolat *pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a výroku o nákladech spojených s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení* [§ 68 písm. b) a § 96 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky].

[17] Poškozený proto může podat žalobu pouze proti výroku o nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení a proti výroku o nákladech spojených s uplatněním těchto nároků. Není však aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí v části výroku týkajícího se posuzování viny obviněného či sankce za přestupek uložené (rozsudek sp. zn. 2 As 46/2006). Judikurní linie následující citovaný rozsudek tedy nepřipouští aktivní legitimaci poškozeného (ať už za předchozí právní úpravy byl či nebyl navrhovatelem) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí v části výroku o vině, jelikož „[p]osouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání má čistě veřejnoprávní povahu a odehrává se výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny.“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 84, či rozsudky ze dne 4. 4. 2019, čj. 1 As 74/2018-40, a ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, body 208 a 209).

[18] Ze stěžovatelem citovaného rozsudku sp. zn. 10 As 60/2015 plyne, že navrhovatel ve smyslu § 68 odst. 1 zrušeného zákona o přestupcích byl účastníkem řízení o přestupku, který lze projednat jen na návrh „a má právo tvrdit zkrácení na svých právech postupem správního orgánu. Jinými slovy navrhovatel nemá aktivní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale přichází u něj v úvahu aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Navrhovateli totiž svědčí právo na to, aby správní orgán zjistil přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, aby mu správní orgán umožnil seznámit se s provedenými důkazy a vyjádřit se ve věci, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu, který má oporu ve spisech a aby se správní orgán vypořádal s námitkami navrhovatele [...]“. I uvedený rozsudek je tedy v souladu se shora citovanou judikaturou NSS, podle které není

pokračování

poškozený legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Nicméně v návaznosti na další prejudikaturu dospěl k závěru, že pokud je poškozený navrhovatelem v řízení o přestupku, který lze projednat pouze na návrh, pak byl k podání žaloby i v části výroku o vině aktivně procesně legitimován, nicméně pouze podle § 65 odst. 2 s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 26. 2. 2015, čj. 5 As 139/2014-21, č. 3217/2015 Sb. NSS, či ze dne 19. 10. 2007, čj. 4 As 69/2006-103). Nelze proto přisvědčit závěru krajského soudu, který tento rozsudek ve vztahu k judikатурní linii předestřené v bodě [17] označil za ojedinělý exces.

[19] Krajský soud se nejprve správně zabýval aktivní procesní legitimací stěžovatele podle § 65 odst. 1 s. ř. s., která je hlavní žalobní legitimací. V tomto směru je jednoznačná a bezrozporná judikatura NSS, podle které poškozený nemá aktivní procesní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o přestupku v části týkající se výroku o vině podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu proto dospěl krajský soud ke správnému závěru, že stěžovateli aktivní procesní legitimace nesvědčí. Zbývalo však posoudit, zda nebyl stěžovatel aktivně procesně legitimován k podání žaloby podle odst. 2 citovaného ustanovení. Tím se však krajský soud vůbec nezabýval, ačkoliv stěžovatel v bodu I. žaloby uvedl, že „*má za to, že je aktivně legitimován k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.*“ a právě v souvislosti s tím odkázal na rozsudek sp. zn. 10 As 60/2015, který se týkal žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[20] Krajský soud však při posuzování jeho žalobní legitimace vycházel pouze z § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností, jak bylo uvedeno výše v bodě [11]. Nad rámec toho krajský soud vzhledem k žalobní námitce ohledně použití závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 60/2015 i za nyní účinné právní úpravy opomenul posoudit, zda se s účinností zákona o odpovědnosti za přestupky změnilo pojetí účastnictví v přestupkovém řízení oproti právní úpravě předchozí.

[21] Pro další rozhodování krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že bude třeba, aby krajský soud vzal v úvahu, jak se liší původní úprava, ve které NSS aktivní procesní legitimaci podle § 65 odst. 2 navrhovatelům přestupkových řízení přiznal (§ 68 odst. 1 zrušeného zákona o přestupcích oproti § 79 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Také je třeba vzít v úvahu, že zákon o odpovědnosti za přestupky pracuje se dvěma instituty, a to s pojmem *poškozený* a s pojmem *osoba přímo postižená spácháním přestupku*. To zatím krajský soud nezohlednil, ačkoliv oba instituty zakotvují jiná práva a procesní postavení, zároveň však jedna osoba může být i v obojím postavení.

[22] Na krajském soudu proto v dalším řízení bude, aby se nejprve zabýval otázkou, zda je judikaturní linie prezentovaná rozsudkem sp. zn. 10 As 60/2015 použitelná i za nyní účinné právní úpravy. Teprve na základě toho pak učiní závěr, zda stěžovatel splňuje či nesplňuje podmínky aktivní procesní legitimace ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto pro nepřezkoumatelnost

zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. srpna 2022

Petr Mikeš
předseda senátu