



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **E. B.**, zast. advokátem Mgr. Martinem Kainem, Nádražní 58, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 81, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2023, čj. 057597/2023/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2023, čj. 41 A 47/2023-32,

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 :

1. Vymezení věci

[1] Městský úřad Beroun vyrozuměl dne 25. 4. 2022 žalobce o konání řízení o přestupku a o tom, že může nejpozději do nařízení ústního jednání uplatnit nárok na náhradu škody. Žalobce na toto vyrozumění nijak nereagoval. Městský úřad poté usnesením ze dne 30. 5. 2022 zastavil řízení o přestupku, které bylo vedeno proti paní M. P., neboť spáchání skutku nebylo obviněné prokázáno. Rozhodnutí městského úřadu nabylo právní moci dne 17. 6. 2022.

[2] Dne 7. 11. 2022 požádal žalobce o nahlédnutí do správního spisu. Městský úřad v návaznosti na žádost o nahlédnutí do spisu rozhodl dne 8. 11. 2022 podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem daného přestupkového řízení, neboť v tomto řízení neuplatnil majetkovou škodu. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 26. 4. 2023 zamítl a usnesení městského úřadu potvrdil.

[3] Žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného krajský soud v záhlaví označeným usnesením odmítl jako nepřijatelnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 68 písm. e)

s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., neboť se v ní žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno. Krajský soud uvedl, že rozhodnutí o (ne)účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu jsou obecně ve správním soudnictví přezkoumatelná. To však platí pouze v případě, že řízení, v němž účastník usiluje o účast, stále běží – tj. není v něm meritorně rozhodnuto. Otázkou je, jak postupovat v případě, kdy je o účastenství rozhodnuto až po rozhodnutí v meritu věci. Pokud tvrzený opomenutý účastník vystoupí až poté, co již správní orgán ve věci rozhodl, není postup podle § 28 odst. 1 správního řádu namístě. Opomenutý účastník se však může bránit proti meritornímu rozhodnutí odvoláním či návrhem na obnovu řízení.

2. Kasační řízení

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že mu nebylo nikdy doručeno usnesení městského úřadu o zastavení řízení, které bylo vedeno proti paní P. a údajně nabylo právní moci dne 17. 6. 2022, neboť správní orgány rozhodly o jeho neúčastenství v tomto řízení. Městský úřad poskytl stěžovateli pouze kopii usnesení o zastavení řízení v anonymizované podobě. Stěžovatel tak ani nezná přesnou totožnost paní P. a nemůže se vůči ní domáhat náhrady škody. Pokud by byl stěžovatel účastníkem daného řízení, měl by postavení poškozeného podle § 68 písm. b) a § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Za nynější situace by ovšem v případě, v němž by stěžovatel podal odvolání proti usnesení o zastavení přestupkového řízení, nebylo toto odvolání přípustné, neboť stěžovatel v řízení nevystupoval jako poškozený [§ 96 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Proto stěžovatel podal pouze podnět k přezkumnému řízení. Vzhledem k tomu, že řízení o přestupku již bylo skončeno, neměl městský úřad vydávat rozhodnutí o neúčastenství stěžovatele. Pokud takové rozhodnutí vydal, je nezákonné a je třeba ho zrušit. Do práv stěžovatele bylo také zasaženo tím, že kvůli rozhodnutí o neúčastenství nebyl projednán jeho podnět k přezkumnému řízení.

[5] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný uvedl, že stěžovatel byl v přestupkovém řízení vyrozuměn o možnosti uplatnit práva poškozeného. To neučinil. Městský úřad rozhodoval o neúčastenství stěžovatele až po právní moci rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení. Pokud stěžovatel namítá nesprávný postup správních orgánů, měl předeštět, jaký měl být správný postup.

[7] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl

3. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] V projednávané věci je nutné zodpovědět otázku, zda je rozhodnutí o (ne)účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu možné samostatně přezkoumat ve správním soudnictví.

pokračování

[10] Podle § 28 odst. 1 správního řádu za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je, či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

[11] V případě rozhodování o účastenství je podstatné, zda je stále vedeno správní (v nynější věci přestupkové) řízení, nebo již bylo pravomocně skončeno. K tomu se již vyjádřil také NSS ve své rozhodovací činnosti.

[12] Usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu nelze považovat za rozhodnutí, kterým se vede řízení před správním orgánem, neboť se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je, nebo není. Pokud je podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnuto o tom, že určitá osoba účastníkem není, pak s ní nadále správní orgán jako s účastníkem nejedná. Pravomocným rozhodnutím o účastenství je pak jakýkoliv správní orgán vázán (§ 73 odst. 2 správního řádu). To mimo jiné vylučuje možnost osoby, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem řízení, podávat následně odvolání proti dalším rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení, neboť by bylo jako nepřípustné zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu. Správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí takového odvolání vychází z pravomocného rozhodnutí o účastenství. Rozhodnutí o neúčastenství proto podle § 28 odst. 1 správního řádu podléhá soudnímu přezkumu a není z něj vyloučeno podle § 70 s. ř. s. (viz rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 3 As 74/2006-61, č. 1236/2007 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63, ze dne 18. 6. 2013, čj. 4 As 13/2013-26, ze dne 2. 7. 2022, čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, bod 21, či rozsudek ze dne 31. 3. 2020, čj. 1 As 369/2019-33).

[13] Jiná situace ohledně rozhodování o účastenství však nastává v případě, kdy řízení bylo již pravomocně skončeno. Za rozhodnutí, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat, se považuje i usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu.

[14] V situaci, kdy již správní orgán prvního stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, opomenutý účastník se může bránit zejména podáním odvolání, neboť na tuto situaci dopadá § 84 správního řádu, který se zabývá možnostmi opomenutých účastníků podat odvolání, případně podat návrh na obnovu řízení. Opomenutý účastník může podat odvolání i v případě, kdy není rozhodnuto o jeho účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS, bod 40, či rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2022, čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, bod 29, 31 a 32). Pokud správní orgán vydá rozhodnutí o neúčastenství ve chvíli, kdy již takové rozhodnutí nemohl vydat (po právní moci rozhodnutí, kterým se řízení končí), nelze jej považovat za úkon, jímž se zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje právo nebo povinnost osoby. Žaloba proti takovému „rozhodnutí“ by tedy směřovala proti úkonům, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Tím je dána kompetenční vyluka podle § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2022, čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, bod 34, či rozsudek ze dne 31. 3. 2020, čj. 1 As 369/2019-33).

[15] V projednávané věci rozhodl městský účast o neúčastenství stěžovatele podle § 28 odst. 1 správního řádu poté, co řízení o přestupku proti paní P. bylo pravomocně skončeno. Takové „rozhodnutí“ není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť správní orgán nebyl oprávněn takové rozhodnutí vydat. Proto je toto rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel se může/mohl domoci svých práv tak, že podal odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení jako opomenutý účastník, případně návrh na obnovu řízení.

[16] V posuzovaném případě tedy stěžovatel zvolil jako nástroj ochrany nesprávný procesní postup, a proto krajský soud žalobu správně odmítl. Postup, který měl stěžovatel případně zvolit, je popsán výše.

4. Závěr a náklady řízení

[17] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[18] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 22. ledna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu