

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **D. F.**, zast. JUDr. Jindrou Pavlíkovou, advokátkou, se sídlem Revoluční 24, Praha 1, proti žalované: **Městská část Praha 7 – Úřad městské části Praha 7**, se sídlem Praha 7, nábřeží Kpt. Jaroše 1000, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2004, č. j. 2 Cad 9/2004 – 42,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2004, č. j. 2 Cad 9/2004 – 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Městské části Praha 7 ze dne 26. 5. 2003, č. j. R-113, 114/03, kterým bylo zastaveno přestupkové řízení proti obviněné B. V., zahájené dne 12. 2. 2003 na základě návrhu žalobkyně. Řízení bylo zastaveno podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb. s odůvodněním, že obviněná z přestupku v době spáchání přestupku trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání. Žalobkyně s tímto postupem správního orgánu nesouhlasila a namítala, že správní orgán vydal ve věci rozhodnutí postupem, v jehož důsledku byla zkrácena na svém právu navrhovatelky na projednání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., na základě jí podaném návrhu, neboť správní orgán řízení zastavil, aniž by měl pro takovéto rozhodnutí

dostatečně prokázán zákonný důvod, a takový postup správního orgánu mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 8. 2003, č. j. 2 Ca 26/2003 – 10, žalobu žalobkyně odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že vyrozumění o zastavení řízení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb. nepodléhá přezkumu soudu podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vycházel z toho, že zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb. je postupem správního orgánu podle ustanovení § 76 odst. 3 věty druhé téhož zákona, proti kterému účastníci nemohou podat opravný prostředek. Podle názoru soudu toto vyrozumění nemá náležitosti správního rozhodnutí podle § 46 a 47 správního řádu.

Proti tomuto usnesení podala včas kasační stížnost žalobkyně. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2004, č. j. 4 As 40/2003 – 30, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2003, č. j. 2 Ca 26/2003 – 10, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku především konstatoval, že žaloba žalobkyně směřovala proti rozhodnutí správního orgánu, tedy proti rozhodnutí Městské části Praha 7 – Úřadu městské části Praha 7 ze dne 26. 5. 2003, jímž bylo zastaveno přestupkové řízení s B. V., zahájené dne 12. 2. 2003 na základě podání návrhu žalobkyně. Na uvedených závěrech nemůže ničeho měnit ani skutečnost, že proti rozhodnutí správního orgánu vydaného podle § 76 odst. 1 písm. e) nelze podat odvolání, a že toto rozhodnutí se účastníkům řízení neoznamuje, ale účastníci se o něm pouze vyrozumějí. Nesouhlasil tedy s názorem soudu, že k přezkoumání takového rozhodnutí správního orgánu není dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a s tím, že návrh je podle tohoto zákona nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kdy nepřípustnost žaloby shledal soud v tom, že žaloba nesměřuje proti správnímu rozhodnutí, nýbrž proti oznámení (soud měl na mysli zřejmě vyrozumění) žalované Městské části Praha 7. Konstatoval, že Městský soud v Praze při tomto posouzení vycházel z nesprávného základního předpokladu v tom, že žalobkyně nepodala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale že ji podala pouze proti vyrozumění o zastavení přestupkového řízení. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že je nutno vycházet z toho, že přestupkové řízení je třeba považovat za řízení v oblasti veřejné správy. Dále zavázal Městský soud v Praze k tomu, aby se v dalším řízení vypořádal s tím, zda žalobkyně má žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 10. 6. 2004, č. j. 2 Cad 9/2004 – 42, žalobu odmítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu. Konstatoval, že se nejprve zabýval otázkou žalobní legitimace žalobkyně. Po obsáhlém výkladu dospěl k závěru, že žalobkyně není legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nebyla na svých právech zkrácena 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, neboť ani z ustanovení § 84 odst. 4 zákona č. 200/1990 nelze vyvodit žalobkyní tvrzené právo navrhovatele v přestupkovém řízení na vyslovení viny. Podle názoru soudu nebyla žalobkyně aktivně legitimována ani podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť postupem správního orgánu nebyla zkrácena na svých právech. Konstatoval, že právní zástupkyně byla přítomna při všech úkonech správního orgánu, navrhovala důkazy, které byly správním orgánem provedeny, a to jak výslech svědků, tak vyžádání lékařské zprávy o duševním stavu paní V. z Psychiatrické léčebny Praha 8 – Bohnice, kde tato byla hospitalizována. Po seznámení s touto lékařskou zprávou nevznesla právní zástupkyně žádné námitky ani další návrhy na provádění důkazního řízení. Soud dospěl k závěru, že z těchto

důvodů žalobkyně k podání žaloby není aktivně legitimována podle ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a proto je na žalobu nutno nahlížet jako na žalobu podanou neoprávněnou osobou. Soud proto rozhodl usnesením podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítala, že závěr soudu o tom, že žalobkyně tvrdí existenci veřejného subjektivního práva navrhovatele k projednání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb. na to, aby řízení o tomto přestupku bylo vždy zakončeno meritorním rozhodnutím, je zcela nesprávný. Uvedla, že v žalobě, která byla odmítnuta, tvrdí, že jí svědčí právo na řádné projednání věci. Na základě jí podaného návrhu na zahájení správního řízení, ve kterém byla krácena na svém uvedeném právu tím, že žalovaný správní řízení zastavil, aniž měl pro takové rozhodnutí o zastavení řízení prokázán zákonný důvod, měl věc řádně projednat a rozhodnout na základě řádně zjištěného skutkového stavu věci, a pokud tak neučinil, což žalobkyně tvrdí, pak takový postup mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zdůrazňovala, že má právo na řádné projednání věci, které má charakter veřejného subjektivního práva, které má zákonný základ. Jestliže žalovaný v předmětné věci správní řízení zastavil, aniž by měl pro takový postup prokázán dostatečně zákonný důvod, pak v tomto směru byl z jeho strany porušen zákon tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, a soud měl proto ve věci jednat a jeho rozhodnutí o zastavení řízení zrušit. Dovozovala, že jí svědčí procesní právo na řádné projednání věci v řízení zahájeném jejím podáním, mající charakter veřejného subjektivního práva, ve kterém byla zkrácena takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalovaný neměl dostatečně prokázán zákonný důvod pro rozhodnutí o zastavení řízení, když vycházel nikoliv z přesně a úplně zjištěného stavu věci a neopatřil si k takovému rozhodnutí podklady, resp. ty, které si opatřil, neodůvodňovaly takové rozhodnutí. Jestliže se soud na základě podané žaloby zabýval právem žalobkyně na meritorní rozhodnutí ve věci, aniž by zkoumal její veřejné subjektivní právo procesního charakteru na řádné projednání věci a dospěl tak k závěru, že není legitimována k podání žaloby, je takový postup a závěr soudu nesprávný a jeho rozhodnutí nezákonné. Takové rozhodnutí soudu odporuje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod; k porušení odst. 1 čl. 36 Listiny, z něhož právo žalobkyně shora zmíněné nepochybně vyplývá, došlo i ze strany žalovaného správního orgánu. Navrhovala, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil pro jeho nezákonnost a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Postupoval však přitom i podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c/) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d/), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že nepovažuje za správný postup soudu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud má za to, že v posuzované věci podmínky pro postup tohoto ustanovení splněny nebyly.

Nejvyšší správní soud poukazuje především na výklad ustanovení § 250d odst. 3 o. s. ř., podle něhož soud usnesením řízení zastaví, jestliže žaloba byla podána opožděně, jestliže byla podána zjevně neoprávněnou osobou ... (uvedený v publikaci Občanský soudní řád, 5. vydání, strana 1188). Přestože jde o výklad k ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., a to k ustanovení § 250d odst. 3, obsažené v bývalé části páté v jeho znění do 31. 12. 2002, lze tento výklad podle Nejvyššího správního soudu použít i ve vztahu k ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť se týká rovněž postupu a výkladu pojmu návrhu, který podala osoba zjevně neoprávněná.

Podle uvedeného výkladu zákonodárce v tomto ustanovení převzal i důvod nedostatku věcné legitimace ke stížnosti, a vyjádřil jej pojmem „neoprávněné osoby“ (po novele „zjevně neoprávněné osoby“). Tím došlo k jistému smísení procesní i hmotné legitimace a je nanejvýš subtilní otázkou, jak oba případy odlišit. Jde tu o to, že žalobce musí být s to, aby tvrdil své právo, které napadeným rozhodnutím mohlo být zkráceno. Jinak řečeno, není-li tu vůbec subjektivní právo žalobce, které by mohlo být rozhodnutím dotčeno, není žaloba přípustná a řízení o ní musí být zastaveno. To je ovšem nekorektní: řízení o žalobě se zastavuje, protože žalobce je neoprávněnou osobou – ale tím je současně řečeno to, co mělo být řečeno až zamítavým rozsudkem ve věci samé, že totiž žalobce nemá ono právo, které v žalobě tvrdí. Soud tak má procesním rozhodnutím rozhodnout věc samu, pod maskou procesní legitimace řešit otázku legitimace věcné. Jinak řečeno: i když materiálně chybí tvrzené subjektivní právo (hmotná legitimace), nechybí tvrzení jako předpoklad procesní (procesní legitimace), a není tedy důvod, aby řízení řádně neproběhlo a neskončilo zamítavým rozsudkem. Pro správné použití tohoto ustanovení by měla být rozhodující úvaha o tom, že zastavení řízení podle § 250d odst. 3 přichází v úvahu tehdy, je-li zřejmé, že je vyloučeno, aby žalobci tvrzené právo vůbec příslušet mohlo (tak například je-li žalobce právnickou osobou a tvrzené právo může podle zákona příslušet jen osobě fyzické, je-li cizincem, ale právo může příslušet jen státnímu občanu, atd.). Řádný postup v řízení a věcné rozhodnutí (zamítnutí žaloby rozsudkem) pak bude namístě při negativní odpovědi na tuto otázku, tedy při zjištění, že tvrzené právo žalobci příslušet zásadně může.

Nejvyšší správní soud pak dále poukazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, sp. zn. 6 A 56/94 (SP 145/1997), k výkladu, kdy je žaloba podána osobou zjevně neoprávněnou. Podle uvedeného rozsudku zastavení řízení předsedou senátu proto, že žaloba byla podána osobou neoprávněnou (§ 250d odst. 3 o. s. ř.), nyní odmítnutí návrhu soudem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou, přichází v úvahu jen při nedostatku procesní legitimace; o nedostatku legitimace hmotné bude takový postup výjimečný, a to jen tam, kde takový nedostatek je zjistitelný okamžitě, zpravidla již ze žaloby samotné, např. v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem.

Podle výkladu k Soudnímu řádu správnímu, komentář, 1. vydání, a to k ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., strana 97 a 98 – ze znění ustanovení § 46 odst. 1 písm. c), které dovoluje, resp. ukládá, aby soud odmítl návrh, je-li podán „osobou k tomu zjevně neoprávněnou“, vyplývá, že zákonodárce (narozdíl od případu předčasnosti, opožděnosti či nepřípustnosti podle písm. b/ nebo d/) počítá s tím, že někdy bude otázka, zda aktivní legitimace k podání návrhu je nebo není dána, nejasná (např. u návrhu na obnovu řízení), takže neoprávněnost navrhovatele nebude „zjevná“. Z toho je nutné vyvodit, že soud může návrh po jeho podání odmítnout jen když nedostatek aktivní legitimace je zcela nesporný, nepochybný, ale pokud tomu tak není, musí návrh „propustit“ do řízení

ve věci, kde teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace navrhovatele najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnuto usnesením tak, že se odmítá, i když byl projednáván jako žaloba. Žaloba, kasační stížnost, návrh na obnovu a násl. Naopak návrh by byl podán osobou zjevně neoprávněnou, kdyby jej za osobu oprávněnou podala jiná osoba, která by nebyla zákonný zástupcem, zmocněncem, případně opatrovníkem osoby neoprávněné.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nejde o případ, kdy je nedostatek aktivní legitimace žalobkyně zcela nesporný a nepochybný. Tomuto závěru, t. j. že nejde o případ zcela nesporný, ostatně nasvědčuje i obsáhlé odůvodnění napadeného usnesení Městského soudu v Praze, v němž soud vycházel i z obsahu správního spisu, a rovněž obsáhlý výklad, v němž soud dochází k závěru, že žalobkyně není legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1, ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu podpořeného výše uvedeným výkladem měl Městský soud v Praze návrh „propustit do řízení“, kdy teprve, vyjde-li najevo nedostatek aktivní legitimace, měl by s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnout rozsudkem. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dané věci nebyly podmínky pro odmítnutí návrhu, uvedené v ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť nelze dovodit zcela okamžitě a bez dalších úvah, že návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Městský soud v Praze měl proto ve věci nařídit jednání, případně postupovat podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a ve věci rozhodnout rozsudkem. Neučinil-li tak, odepřel stěžovatelce právo uvedené v ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, a ve stanovených případech u jiného orgánu. Za onen stanovený postup nepovažuje Nejvyšší správní soud postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který lze vyhradit toliko případům nedostatku procesní legitimace, například absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné, a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb, okamžitě zpravidla již ze žaloby samotné (například v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem (shodně též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, č. j. 6 A 56/94 – 28).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem. Neučiní-li tak, je jeho postup v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a znamená jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.).

Na základě výše uvedeného Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť porušení práva uvedeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je nutno považovat za jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. s/ s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 3 věty za středníkem).

V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem v tomto rozsudku vyjádřeným. V dalším řízení bude rovněž třeba, aby se soud vypořádal s námitkou stěžovatelky, která je uvedena již v žalobě, a to s tvrzením, že stěžovatelka je nositelkou veřejného subjektivního práva na řádné projednání věci na základě jí podaného návrhu na projednání přestupku.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu