

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **R. P.**, zastoupeného JUDr. Kamilem Andree, advokátem se sídlem Olomouc, Horní náměstí 4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2010, č. j. 58 Ca 54/2008 – 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě, v řízení vedeném o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2008, č. j. KUOK 102819/2008, usnesením ze dne 8. 3. 2010, č. j. 58 Ca 54/2008 – 47, tuto žalobu, s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), odmítl, neboť žalobce shledal osobou zjevně neoprávněnou k jejímu podání.

V odůvodnění usnesení krajský soud konstatoval, že žalobce měl ve správním řízení postavení poškozeného. O náhradě škody, jakkoli byla žalobcem ve správním řízení uplatněna, správní orgán prvního stupně ve výrokové části rozhodnutí nerozhodl; námitka absentujícího výroku o náhradě škody přitom nebyla ze strany žalobce uplatněna v rámci odvolacího řízení proti prvostupňovému rozhodnutí, ani ve správní žalobě. Krajský soud, s odkazem na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., poukázal na meze, jimiž je vázán v případě projednávání správní žaloby. Ty jsou dány formulací žalobních bodů žalobcem.

Předmětem přezkumu tedy v tomto případě mohl být, a ve skutečnosti také byl, pouze výrok o zastavení řízení dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích"), tedy výrok o vině, respektive o tom, že obviněné z přestupku nebylo spáchání skutku, který jí byl kladen za vinu, prokázáno, a proto se řízení zastavuje. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu (rozsudek ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100, dostupný stejně jako další citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz) krajský soud uvedl, že přestupkové řízení spočívá v posuzování viny obviněného z přestupku a v případném ukládání sankce za spáchaný přestupek. Jedná se o vztah veřejnoprávní, tedy vztah mezi státem a osobou obviněnou z přestupku; poškozený zde nemá postavení účastníka řízení. Naopak vztah mezi poškozeným a obviněným z přestupku má povahu soukromoprávní, předmětem tohoto vztahu je určitý typ majetkoprávního nároku (náhrada škody), a to za předpokladu, že bude rozhodnuto o vině obviněného za spáchání konkrétního přestupku, tedy o tom, že je pachatelem přestupku, který je mu kladen za vinu.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížností, v níž odkázal na ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Odmítnutí žaloby považuje stěžovatel za nezákonné, neboť krajský soud se, nedostatečně vypořádal s tvrzeními uvedenými v žalobě a jejím doplnění. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že poškozený v přestupkovém řízení je aktivně legitimován pouze k podání žaloby do výroku o náhradě škody, a nikoli do výroku o vině osoby obviněné z přestupku. O náhradě škody správní orgány nerozhodly, na občanskoprávní řízení ve věci náhrady škody taktéž odkázán nebyl. V doplnění žaloby pod písm. e) stěžovatel náhradu škody uplatnil, tuto skutečnost však krajský soud pominul, když v rozsudku uvedl, že stěžovatel nevznesl námitku o náhradě škody v podané správní žalobě. Tvrzení soudu je proto v rozporu se skutečností, nemá oporu ve spisu a nadto je tento závěr krajského soudu nedostatečně odůvodněn. Důsledkem takového postupu soudu je pak nesprávné zhodnocení skutkového stavu a nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovateli tak bylo rozhodnutím soudu upřeno právo na soudní ochranu.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Souhlasí se závěry krajského soudu o nedostatečné aktivní legitimaci stěžovatele. Uvádí, že v nalézacím řízení nebyl zjištěn pachatel přestupku, a proto nebylo možno škodu, která stěžovateli vznikla, projednat.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Z hlediska skutkového stavu věci je vhodné připomenout, že Městský úřad Zábřeh, odbor správní, oddělení životního prostředí rozhodl dne 21. 7. 2008 pod č. j. 2008/301/ZP-MUZB-16 tak, že dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastavil řízení vedené proti M. M., obviněné z přestupku dle ustanovení § 28 odst. 1 písm. c) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

na ochranu zvířat“), kterého se měla dopustit tím, že ve dnech 19. 10. 2007 a 25. 10. 2007 řádně nezajistila své psy, kteří následně vnikli na pozemek stěžovatele, kde zadávili dvě, respektive následně dalších sedm, slepic. Tímto svým jednáním měla obviněná porušit ustanovení § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat, neboť neučinila opatření proti úniku zvířat. Protiprávní jednání, které bylo obviněné kladeno za vinu, se jí nepodařilo prokázat; tato skutečnost byla důvodem zastavení přestupkového řízení. Odvolání stěžovatele žalovaný zamítl, neboť se ztotožnil s názorem, že se nepodařilo prokázat, že M. M. přestupek spáchala, tedy že slepice stěžovatele byly usmrceny psy chovanými M. M. Stejně tak žalovaný odmítl námitky stěžovatele směřující ke způsobu dokazování, jakož i k celému průběhu správního řízení.

Zásadní námitkou uplatněnou v kasační stížnosti je otázka aktivní legitimace stěžovatele k podání správní žaloby proti rozhodnutí žalovaného.

Dle ustanovení § 72 zákona o přestupcích jsou účastníky řízení o přestupku jednak obviněný z přestupku, jednak poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem (pro úplnost je třeba dodat, že za další účastníky řízení zákon považuje vlastníka věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části řízení týkající se zabrání věci, a u přestupků zahajovaných podle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích též navrhovatel). Dle ustanovení § 77 zákona o přestupcích mezi náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, je taktéž *popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).* Podle ustanovení § 70 odst. 2 citovaného zákona platí, že *jestliže škoda a její výše byla spolehlivě zjištěna a škoda nebyla dobrovolně nahrazena, uloží správní orgán pachateli přestupku povinnost ji nahradit; jinak odkáže poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán.*

Z uvedeného tedy vyplývá, že k tomu, aby mohlo být v řízení o přestupku rozhodnuto i o povinnosti nahradit škodu (majetkovou újmu), je třeba, aby obviněný byl uznán vinným z přestupku, který je mu kladen za vinu. Druhou podmínkou je, že výše škody byla spolehlivě určena a nebyla dobrovolně uhrazena. V daném případě bylo správním orgánem prvého stupně rozhodnuto o zastavení řízení z důvodu, že osoba, které bylo jednání naplňující znaky přestupku kladeno za vinu, nebyla ze spáchání tohoto přestupku uznána vinnou; o stěžovatelem uplatněném nároku na náhradu škody rozhodnuto ve výroku rozhodnutí nebylo, pouze v odůvodnění byla zmíněna možnost domáhat se tohoto nároku v soudním či jiném řízení. Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno odvolacím orgánem (žalovaným), respektive odvolání stěžovatele bylo zamítnuto.

Za této situace se tedy krajský soud zcela správně odvolal na právní názor vyslovený zdejším soudem v rozsudku ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, kdy, za obdobného skutkového stavu, dovodil nedostatek aktivní legitimace osoby, která uplatnila v přestupkovém řízení nárok na náhradu škody, přičemž však přestupkové řízení bylo zastaveno a o náhradě škody rozhodováno nebylo. Nejvyšší správní soud i v nyní posuzované věci nevidí důvod odklonit se od názoru vysloveného v tomto rozsudku, jehož

ratio decidendi lze shrnout tak, že poškozený může podat žalobu toliko proti výroku přestupkového rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o náhradě škody, nikoli však proti výroku o vině a uložené sankci. Rozhodování o náhradě škody má v jakémkoli sankčním řízení toliko adhezní povahu; není-li splněna „vstupní podmínka" případného posouzení tohoto soukromoprávního nároku, kterou je posouzení viny obviněného z přestupku, není tím právní sféra poškozeného dotčena – i nadále mu zůstává otevřena cesta uplatnění tohoto nároku v občanskoprávním řízení. S ohledem na obsáhlou citaci ze zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu v napadeném usnesení krajského soudu by bylo nadbytečné tyto právní závěry blíže rozvádět a lze tak stěžovatele v podrobnostech na toto odůvodnění odkázat. Nad tento rámec lze zmínit i názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, č. j. 7 As 4/2008 - 85*: „Z dikce § 77 zákona o přestupcích vyplývá, že výroky o vině přestupkem, o druhu a výměře sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení jsou vzájemně oddělitelné z hlediska skutkových nebo právních vad, pro které mohou být podle výsledku přezkoumání zrušeny, i když všechny mají základ ve výroku o vině či nevině přestupkem, a možnost jejich uložení se odvíjí právě od vyslovení tohoto výroku. Vyslovení výroku o vině či nevině přestupkem je však zásadní ve vztahu k volbě druhu a výměry sankce, popřípadě dalších uvedených výroků, které mají ve výroku o vině svůj podklad.*" Lze tak uzavřít, že nebylo-li v přestupkovém řízení rozhodnuto o nároku poškozeného na náhradu škody, je aktivní legitimace poškozeného k žalobě proti takovému rozhodnutí vyloučena.

Krajský soud taktéž upozornil na skutečnost, že stěžovatel v rámci správního řízení nebrojil proti tomu, že o jím uplatněném nároku na náhradu škody nebylo nikterak rozhodnuto. Naznačuje přitom, že jde o jistý procesní deficit v rozhodování správních orgánů obou stupňů, který však, pro postoj stěžovatele, nemůže být zohledněn v rámci následného soudního přezkumu. Tento právní názor považuje Nejvyšší správní soud za vhodné korigovat, neboť z žádného ustanovení zákona o přestupcích povinnost rozhodovat (ve výroku rozhodnutí) o uplatněném nároku na náhradu škody nevyplývá (§ 77 přestupkového zákona takový postup váže jen na případy, kdy je obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku). Ostatně obdobná je i úprava této situace v soudním řízení trestním, kde se opět nepředpokládá rozhodování o náhradě škody v případech, kdy je řízení zastavováno za situace, kdy nebylo prokázáno, že skutek spáchal obviněný [srov. § 172 odst. 1 písm. c) trestního řádu]; v takovém případě se dokonce usnesení poškozenému ani nedoručuje a je o tomto postupu toliko informován. Za situace, kdy je judikaturou správních soudů konstantně traktována jednota principů mezi soudním a správním trestáním (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27), je zcela evidentní, že klást na rozhodování v přestupkovém řízení nároky, které nevyplývají nejen z norem správního práva, ale ani z právní úpravy a praxe soudního trestání, není přijatelné. Tento odlišný náhled na předmětnou problematiku ovšem nemá žádný vliv na zákonnost usnesení krajského soudu, neboť netvoří podstatu jeho argumentace.

Jestliže dále stěžovatel namítá, že uplatnil nárok na náhradu škody ve správní žalobě (o čemž není pochyb – viz č.l. 45 spisu krajského soudu), bylo povinností krajského soudu, aby v tomto bodu odkázal stěžovatele, coby poškozeného, s nárokem na náhradu škody na řízení ve věcech občanskoprávních, a to postupem dle § 46 odst. 2 s. ř. s. Jelikož žalobu

odmítal již pro nedostatek aktivní legitimace žalobce (stěžovatele), pokrývá tento výrok i tu část žaloby, kterou byl uplatňován občanskoprávní nárok, o němž by muselo být rozhodnuto stejně; deficit v procesním postupu krajského soudu tak lze spatřovat pouze v absenci výslovného odkazu stěžovatele na možnost uplatnění tohoto nároku pořadem civilního práva. Jakkoli krajský soud nedostál zcela požadavkům zákona v otázce odůvodnění svého rozhodnutí, nemusí se nutně jednat o vadu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V minulosti bylo totiž zdejším soudem opakovaně konstatováno, že ne každá vada řízení před soudem má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé – viz například rozsudek ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59: *„[o] vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.“* O takový případ jde nepochybně i v nyní projednávané věci, neboť stěžovateli nic nebránilo v tom, aby se s případným nárokem na náhradu škody obrátil (bez ohledu na probíhající řízení ve správním soudnictví či jeho výsledek) na příslušný civilní soud se žalobou na náhradu škody.

Konečně námitka, dle které se krajský soud nevypořádal dostatečně se všemi tvrzeními uvedenými v žalobě, je natolik nekonkrétní, že se jí Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 23. května 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu