

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. J.,** zastoupeného Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 10/1340, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Karlovy Vary**, se sídlem Moskevská 21, Karlovy Vary, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2016, č. j. 11062/OD-P/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 12. 2016, č. j. 17 A 79/2016 - 17,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 12. 2016, č. j. 17 A 79/2016 - 17 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Plzni. Výrokem I. tohoto usnesení krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného, uvedenému v záhlaví tohoto rozsudku, výrokem II. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem III. vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek.

[2] Rozhodnutím žalovaného bylo podle § 76 odst. 1 písm. f) a § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zastaveno řízení o přestupcích žalobce proti zákonu o silničním provozu, kterých se měl dopustit dne 9. 6. 2015 kolem 00:10 hodin na ulici Polská v obci Karlovy Vary, protože zanikla odpovědnost za tyto přestupky.

[3] Stěžovatel v žalobě namítal, že zastavením řízení o přestupku podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích byl zbaven práva na to, aby bylo meritorně rozhodnuto o jeho nevině, tedy, aby bylo řízení zastaveno z příznivějšího důvodu. Namítal rovněž, že ve správním řízení v jeho věci jednala podjatá úřední osoba, a další procesní pochybení žalovaného. V doplnění žaloby pak kromě rozvedení žalobních námitek navrhl přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 20 odst. 1 až 3 a § 76 odst. 3 zákona o přestupcích.

[4] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.), neboť dospěl k závěru, že rozhodnutím o zastavení řízení o přestupku *„zcela zjevně nemohlo být zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce*". S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86) konstatoval, že v takovém případě není splněna podmínka řízení spočívající v aktivní žalobní legitimaci žalobce.

[5] Stěžovatel svou kasační stížnost odůvodňuje tím, že krajský soud nezohlednil v žalobě namítané vady řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí žalovaného (úkony činila podjatá úřední osoba, rozhodnutí o podjatosti nebylo žalobci doručeno, došlo ke zničení části protokolu z ústního jednání, žalovaný svou bezdůvodnou nečinností obmyslně způsobil marné uplynutí lhůty pro projednání přestupku), v jejichž důsledku byl žalobce zbaven práva na meritorní rozhodnutí o své nevině, tedy na zastavení z příznivějšího důvodu. Odkazuje přitom na judikaturu soudů v trestních věcech a tvrdí nezbytnost obdobného přístupu ve věcech správního trestání. Poukazuje na čl. 6 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k pojmu „trestní obvinění". Namítá, že tak bylo zasaženo do jeho právní sféry, neboť nemůže uplatňovat náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Krajský soud se žalobní argumentací nezabýval a jeho usnesení je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V závěru kasační stížnosti pak stěžovatel s četnými odkazy na judikaturu Ústavního soudu namítá nerovné zacházení. Přitom poukazuje na postup Městského soudu v Praze, který typově shodnou žalobu neodmítl a projednává ji meritorně. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného usnesení Krajského soudu v Plzni a vrácení věci k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti namítá jednak neexistenci práva na meritorní rozhodnutí ve správním řízení, jednak s odkazem na rozsáhlost spisu a nezbytného dokazování odmítá, že by lhůtu pro projednání přestupku nechal marně uplynout záměrně. Se závěrem krajského soudu o zjevné absenci žalobcovy aktivní legitimace se žalovaný ztotožňuje.

[7] Následná vyjádření stěžovatele ani žalovaného již neobsahují žádná nová a pro posouzení věci rozhodná tvrzení.

[8] Kasační stížnost byla podána včas, účastníkem řízení před krajským soudem ve věci správního soudnictví, z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby [(§ 102, § 103 odst. 1 písm. e) a § 104 s. ř. s)]. Je proto přípustná a projednatelná.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud odmítne návrh, jestliže *"návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou"*.

[11] Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] může podat jednak ten, „[k]*do 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*" (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jednak ale také *"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*" (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Krajský soud ve svém závěru o nedostatku žalobcovy aktivní žalobní legitimace vychází z právní věty usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86 (č. 1764/2009 Sb. NSS), která zní: „[a]*ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*"

[13] Především nelze přehlédnout souvislost, v níž rozšířený senát tento závěr učinil. V tehdejší věci šlo primárně o řešení otázky, zda určitý úkon správního orgánu je přezkoumatelný soudem jako správní rozhodnutí, či nikoliv (a jeho závěry v tomto směru jsou dnes ve vztahu k pozdější právní úpravě již překonané – srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimací se zabýval z toho pohledu, zda je otázkou naplnění podmínek řízení nebo důvodnosti žaloby. Přitom především konstatoval, že „*žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*". Návazně uzavřel, že pro přípustnost žaloby postačí, jeli žalobcem tvrzené zkrácení na právech myslitelné, zatímco závěr o skutečném zkrácení na právech je otázkou důvodnosti žaloby.

[14] Z odůvodnění citovaného usnesení je přitom zřejmé, že tyto úvahy vedl rozšířený senát ve vztahu k žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., zatímco otázka aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. nebyla vůbec předmětem jeho posuzování.

[15] Z těchto úvah a názorů rozšířeného senátu však nelze v žádném případě dovozovat, že by obviněný z přestupku nemohl být *à priori* zkrácen na svých právech rozhodnutím, jímž končí řízení o jeho obvinění, a že by tudíž vůči takovému rozhodnutí nemohl být aktivně žalobně legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Nadto je nepochybné, že stěžovatel byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a byl by proto přinejmenším (v případě závěru o absenci

žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s.) aktivně legitimován podle § 65 odst. 2. Už jen proto jej nelze považovat za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby proti takovému rozhodnutí ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Tím spíše, že stěžovatel ve své žalobě nenamítá toliko zkrácení na hmotných právech (nemožnost domáhat se náhrady škody), ale také porušení svých procesních práv v řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení v jeho věci.

[17] Nejvyšší správní soud neshledává naplnění ani jiných důvodů pro odmítnutí žaloby. Proto musí rozhodnout o zrušení kasační stížností napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 s. ř. s.).

[18] Nad rámec rozhodovacích důvodů poukazuje Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ze dne 25. 6. 2014, č. j. 9 As 125/2013 – 43, v němž posuzoval věc obdobnou té nynější. V odst. [10] zmíněného rozsudku konstatoval, že: „*ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích zakotvuje dobu, po jejímž uplynutí nelze řízení o přestupku zahájit, a pokud bylo již zahájeno, nelze v něm pokračovat a řízení musí být zastaveno. Pojem ‚přestupek' zde užitý nelze interpretovat zúženě, jak to činí stěžovatel, tedy tak, že by dle tohoto ustanovení směl správní orgán postupovat jedině v případě, že by již bylo prokázáno naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku a byl již správním orgánem učiněn závěr o spáchání přestupku. Ze samotného smyslu citovaného ustanovení plyne, že se netýká situací, kdy byla osoba shledána vinou ze spáchání přestupku, neboť k tomu dochází až právní mocí rozhodnutí, jímž je najisto postaveno, že ke spáchání přestupku došlo. Je zjevné, že takové pravomocné rozhodnutí vylučuje současnou aplikaci § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Postup dle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích se týká naopak případů, kdy do uplynutí zákonem určené doby pro projednání přestupku není pravomocné rozhodnutí o spáchání přestupku vydáno, takže – vzdor slovnímu vyjádření citovaného ustanovení zákona - není (a nemůže být) zjištěno, zda ke spáchání přestupku skutečně došlo.*"

[19] V rozsudku ze dne 20. 10. 2017, č. j. 2 As 101/2017 - 46, Nejvyšší správní soud v obdobné věci (jíž se ostatně dovolává ve svých podáních i stěžovatel) mimo jiné konstatoval:

> [20] Je třeba souhlasit se stěžovatelem, namítá-li, že postavení osoby obviněné z přestupku je nerovné vůči osobě obviněné (obžalované) z trestného činu co do práva trvat na projednání věci (za účelem svého „očištění") nebo za účelem zastavení řízení z jí příznivějšího důvodu. Vzdor tomu ale nelze presumovat, že každá nerovnost v právním postavení trestně (*largo sensu*) obviněných osob představuje rozpor s ústavním pořádkem. Nerovnost lze obecně vzato tolerovat (někdy dokonce spíše vyžadovat) z důvodu existence objektivních kritérií, která případnou diskrepanci racionalizují a objektivizují. Odhlédne-li Nejvyšší správní soud zcela od kritéria formálního, kdy zákonodárce považoval kontrapozici osoby obviněné z přestupku a osoby obviněné z trestného činu za natolik markantní, že řízení v jejich věcech upravil nejen odlišnými druhy řízení, ale též svěřil jejich rozhodování státním orgánům náležejícím k různým státním mocím (moci výkonné vs. moci soudní), nelze ponechat bez povšimnutí, že samotný akt obvinění z přestupku obvykle není provázen stigmatizací obviněného spojenou s případnou mediální pozorností. Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08 (dostupné z www.nalus.usoud.cz), kde Ústavní soud na půdorysu uplatnění nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. vzneseného fyzickou osobou po zastavení řízení o přestupku konstatoval: „*Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že se ztotožňuje s právním názorem*

obecných soudů, že v případech zastavení řízení o přestupku je třeba vycházet z obecné úpravy dle § 5 až 8 zák. č. 82/1998 Sb., vztahující se ke správnímu řízení. Úprava, týkající se trestního řízení dle § 9 až 12 citovaného zákona, resp. příslušných ustanovení trestního řádu, je úpravou speciální, podle níž ve věci přestupků nelze postupovat. Východiskem nároku obviněného na náhradu škody ve vymezených případech skončení trestního řízení je samotný charakter trestního procesu, jehož prostředky nezřídka vedou k omezení základních práv obviněného. Obviněný v trestním řízení je povinen snášet jednotlivé procesní úkony či uplatňování omezovacích institutů dle trestního řádu, přičemž sám fakt trestního stíhání má pro obviněného, navzdory zásadě presumpce neviny, nezřídka difamační dopad (srov. závěry Ústavního soudu, vyjádřené v nálezech sp. zn. IV. ÚS 642/05, II. ÚS 590/08). Uvedené důsledky nejsou v řízení o přestupcích dány; analogie, jíž stěžovatel argumentuje, tento zcela zásadní rozdíl mezi oběma typy řízení přehlíží“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). [...]

[21] Ve vztahu ke stěžovatelem namítanému dopadu daného způsobu zastavení přestupkového řízení do jeho majetkových a osobnostních práv (náhrada újmy, přiměřené zadostiučinění) s ohledem na jednotlivá ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na výše citované usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08, a nadto připomíná, že mu nepřísluší vyslovovat se k oprávněnosti stěžovatelem vzneseného občanskoprávního nároku, o kterém je vedeno řízení u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 16 C 309/2013, neboť právě uvedený soud bude jednotlivá zákonná ustanovení vykládat či aplikovat.

[22] Pokud stěžovatel namítal, že podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má za každých okolností právo na meritorní rozhodnutí ve věci jeho „trestního obvinění“, činil tak pouze na základě jazykového výkladu. Městský soud v tomto ohledu přiléhavě poukázal na postulát frekventovaný v rozhodovací činnosti Ústavního soudu, a to že jazykový výklad má představovat toliko prvotní přiblížení k významu grafického vyjádření (části) právní normy a neměl by přestavovat jedinou použitou výkladovou metodu. Tím spíše toto musí platit pro právní text vysoké míry obecnosti, jakým je bezesporu i čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Není možné vykládat předmětné ustanovení Úmluvy tak, že vylučuje možnost smluvního státu právně upravit skončení řízení ve věci trestního obvinění bez toho, aby bylo postaveno na jisto, zda se stal skutek, za který nenese obviněný odpovědnost. Smyslem odkazovaného ustanovení je garance palety procesních práv obviněného nezbytných k tomu, aby případné rozhodnutí o vině (a trestu) nebylo lze označit za nespravedlivé už jenom na základě toho, že jemu předcházející proces nedostál elementárním požadavkům spravedlnosti. Jinými slovy lze tento smysl formulovat i tak, že obviněný má samozřejmě právo na to, aby proces byl veden spravedlivě, avšak pouze za předpokladu, že takový proces má být vůbec veden. Národní právní úprava podmínek je na místě zejména tam, kde se jedná o řízení ve věcech bagatelních, jimiž přestupkové věci ve srovnání s věcmi projednávanými v trestním řízení nepochybně jsou.

[20] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem v otázce aktivní žalobní legitimace stěžovatele, vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí také 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 13. prosince 2017

1 As 1/2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu