



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **M. T.**, zastoupený Mgr. Tomášem Černým, advokátem se sídlem Sokolovská 161, 180 00 Praha 8, proti žalovanému: **Úřad městské části Prahy 14, občanskoprávní odbor**, se sídlem Bratří Venclíků 1072, 198 21 Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2005, č. j. 3 Ca 6/2005 - 78,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) proti shora uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti správnímu rozhodnutí ze dne 26. 5. 2003, č. j.: 2244/2245/02/OSO/B. Tímto rozhodnutím žalovaný rozhodl o zastavení řízení vedeného proti J. S., bytem K. 2216/2, P. 4, který se měl dne 9. 9. 2002 dopustit přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“).

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že dne 13. 11. 2002 učinil oznámení, podle něhož se měl zaměstnanec podnikatele J. S. dopustit přestupku. Žalovaný na základě oznámení stěžovatele zahájil přestupkové řízení, ve kterém obvinil nikoliv zaměstnance podnikatele S., nýbrž J. S. osobně. Toto řízení bylo rozhodnutím žalovaného zastaveno,

protože obviněný J. S. nebyl shledán vinným ze spáchání přestupku. Stěžovatel se domnívá, že byl tímto postupem žalovaného poškozen na svých právech. Tím, že přestupkové řízení bylo vedeno proti nesprávné osobě, navíc odlišné od osoby označené oznamovatelem, byl žalobce fakticky zkrácen na své možnosti požadovat po skutečném pachateli přestupku náhradu vzniklé škody v rámci přestupkového řízení. Stěžovatel dále uvádí, že žalovaný upřel jemu i celé veřejnosti právo na spravedlnost, pořádek a v neposlední řadě rovnost před zákonem, neboť označeného pravděpodobného pachatele přestupku se vůbec nepokusil předvolat a zjištění skutkového stavu věci se vyhnul tím, že obvinil evidentně nevinnou osobu, vůči které řízení záhy zastavil.

Argumentaci městského soudu použitou jako odůvodnění odmítnutí žaloby, konkrétně tvrzení, že stěžovatel nebyl dostatečně aktivně legitimován, neboť jakožto poškozený nebyl v roli dotčeného účastníka, považuje stěžovatel za obsolentní, neboť ustálená judikatura již dříve dovodila, že plnohodnotné účastenství ve správním řízení nemůže být podmínkou, aby vzniklo právo na soudní přezkum pro toho, kdo se cítí poškozen vydaným rozhodnutím. Stěžovatel argumentuje tím, že každý má právo na soudní přezkum podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Stanovisko městského soudu podle stěžovatele nepřipustně zužuje jeho právo na přístup ke spravedlnosti.

Z výše uvedených důvodů navrhl stěžovatel rozhodnutí městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve svém vyjádření trvá na tom, že jednání J. S. nebylo v rozporu se zákonem, a odkazuje na vyjádření svých nadřízených orgánů, Magistrátu hl. m. Prahy a Ministerstva vnitra. Žalovaný stejně jako jeho nadřízené orgány zastávají názor, že se jedná o kauzu, která z hlediska škody vzniklé žalobci přísluší do pracovního a občanského práva. Jednotni jsou též v názoru, že pokud by celá věc měla být řešena podle ustanovení § 50 zákona o přestupcích, musel by zde být prokázán úmysl zaměstnance firmy, který údajně poškození auta kamínkem odlétnuvším při vysekávání trávy (to měl být čin, který měl naplnit skutkovou podstatu přestupku – pozn. NSS) zavinil. Jak však z celého případu vyplývá, jednalo se o způsobení škody z nedbalosti, a to osobami k tomu tímto podnikatelem určenými a při jeho činnosti. Daný podnikatel byl též řádně pojištěn, takže celá věc mohla být řešena z jeho pojistky. Jak ovšem vyplynulo z jeho výsledku, náhrada se přes pojišťovnu nedala uplatnit, jelikož na voze nebylo zjištěno žádné poškození, které by se dalo vztáhnout k jeho činnosti.

Žalovaný s odůvodněním kasační stížnosti nesouhlasí a s přihlédnutím k celému správnímu spisu naopak souhlasí s usnesením městského soudu. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí potvrdil.

III.

Kasační stížnost je podle §102 a násl. zákona č.150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby bylo nezákonné, neboť soud nesprávně posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že poškozený v přestupkovém řízení není aktivně legitimován k podání žaloby

podle § 65 a násl. s. ř. s. proti správnímu rozhodnutí ve věci přestupku, kterým bylo řízení o přestupku zastaveno, a je osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, „odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65, dostupný na www.nssoud.cz). Zdejší soud se tedy při posuzování důvodnosti předmětné kasační stížnosti omezil pouze na otázku, zda bylo na místě žalobu stěžovatele odmítnout. Samotným průběhem přestupkového řízení a případnou otázkou viny za spáchání přestupku či otázkami týkajícími se náhrady škody se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť by tak činil nad rámec své zákonné role v tomto případě.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního a soudního spisu vyplývají následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Občanskoprávní odbor Úřadu městské části Praha 14 obdržel dne 14. 11. 2002 od stěžovatele oznámení o přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích na blíže neurčeného zaměstnance podnikatele J. S.. Na základě tohoto oznámení předvolal správní orgán k ústnímu řízení J. S., kterého označil za obviněného, a další svědky.

Po provedeném ústním jednání a zhodnocení všech důkazů dospěl správní orgán v rozhodnutí ze dne 10. 2. 2003, č. j. 2244/2245/02/OSO/B, k závěru, že obviněnému se nepodařilo dostatečně prokázat úmyslné spáchání přestupku proti majetku, a řízení ve věci přestupku zastavil. Správní orgán se tudíž ani nezabýval otázkou náhrady škody a stěžovatele jakožto poškozeného s těmito nároky odkázal na občanskoprávní řízení. Rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno 12. 2. 2003.

Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí správního orgánu odvolal k Magistrátu hlavního města Prahy. Odvolací orgán konstatoval v rozhodnutí ze dne 24. 4. 2003, č. j. RO 56/2003, že je zřejmé, že přestupková odpovědnost obviněného J. S. je vyloučena jednak z důvodu, že se vysekávání trávy osobně neúčastnil, jednak z toho důvodu, že ten, kdo měl při této činnosti škodu způsobit, zjevně nejednal úmyslně, a to ani v úmyslu nepřímém. Dále upozornil, že přestupkové řízení je založeno na zásadě individuální odpovědnosti pachatele. Z tohoto důvodu považoval odvolací orgán výrok napadeného rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu neprokázaného skutku za chybné, neboť řízení mělo být zastaveno z důvodu, že skutek nespáchal obviněný z přestupku, jelikož se jednalo o důvod nejpříznivější pro obviněného. Odvolací orgán rozhodnutí zrušil a vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Stěžovatel byl poučen, že se proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy není možné dále odvolat. Rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 9. 5. 2003.

Úřad městské části Prahy 14 věc znovu projednal a po provedeném ústním jednání dospěl, jak ve svém rozhodnutí uvedl, na základě zjištěných skutečností, výpovědí svědků, nového řízení, právních názorů odvolacího orgánu k hodnocení případu a po posouzení všech skutečností k závěru, že přestupková odpovědnost J. S. je vyloučena z důvodu, že se

vysekávání trávy osobně neúčastnil, jakož i z toho důvodu, že ten, kdo měl při této činnosti škodu způsobit, zjevně nejednal úmyslně, a to ani v úmyslu nepřímém. Správní orgán první instance proto řízení o přestupku rozhodnutím ze dne 26. 5. 2003 zastavil a poškozeného odkázal s jeho nárokem na náhradu škody na řízení ve věcech občanskoprávních.

Stěžovatel následně Úřadu Městské části Prahy 14 adresoval dvě stížnosti, jejichž přijetí bylo potvrzeno dne 7. 7. 2003 (stížnost zn. ST 54/2003) a dne 6. 8. 2003 (stížnost zn. 68/2003). Stěžovatel upozorňoval na to, že řízení bylo vedeno proti jiné osobě, než jaká byla označena v oznámení, a vyjádřil své znepokojení nad vedením řízení, nestranností úředníků a jeho celkovým vyústěním v podobě zastavení řízení. Úřad městské části Praha 14 neshledal na rozhodnutích nic nezákonného a upozornil stěžovatele, že není v jeho kompetenci přezkoumávat záležitosti, ke kterým se odvolací orgán již vyjádřil nebo které jsou již pravomocně rozhodnuty. Dne 5. 5. 2004 byl Magistrátu hlavního města Prahy doručen podnět stěžovatele k přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 tehdejšího zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Odbor občanskoprávních agend Magistrátu hlavního města Prahy jako přezkumný orgán dospěl v rozhodnutí ze dne 14. 6. 2004, č. j. 446/2002, k závěru, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu se zákonem. Přezkumný orgán konstatoval, že samotný skutek (poškození automobilu kamínkem odlétnutým při vysekávání trávy) nelze považovat za přestupek a že správní orgán prvního stupně neměl z toho důvodu vést přestupkové řízení vůči žádné osobě. Přezkumný orgán navíc podotkl, že věcné projednání tohoto skutku je vyloučeno i pro ustanovení § 20 zákona o přestupcích, které stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od spáchání více než jeden rok. Na základě dalšího podnětu podaného stěžovatelem prostřednictvím Magistrátu hlavního města Prahy ve věci přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí občanskoprávního odboru žalovaného mimo odvolací řízení sdělilo Ministerstvo vnitra sdělením č. j. VS-965/3-2004 ze dne 10. 9. 2004, že potvrzuje, že postup Magistrátu hlavního města Prahy ve věci vyřízení podnětu žalovaného byl proveden v souladu se zákonem o přestupcích a správním řádem. Sdělení Ministerstva vnitra zaslal Magistrát hlavního města Prahy spolu s průvodním dopisem ze dne 24. 9. 2004 stěžovateli.

Dne 14. 11. 2005 podal stěžovatel k městskému soudu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2003, č. j. 2244/2245/OSO/B, s odůvodněním, že žalovaným byla porušena ustanovení správního řádu, a dožadoval se zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu prošetření.

Městský soud tuto žalobu odmítl usnesením napadeným kasační stížností. Podle jeho závěru byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Městský soud uvedl, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení ve smyslu § 72 zákona o přestupcích. Městský soud dále konstatoval, že v plném rozsahu má oprávnění účastníka řízení pouze obviněný z přestupku, který jako jediný se může proti rozhodnutí odvolat v plném rozsahu (§ 81 odst. 1 zákona o přestupcích). Účastenství poškozeného je pak omezeno jen na tu část, v níž se projednává náhrada škody. Stěžovatel byl v případě předmětného přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích pouze oznamovatelem a zároveň účastníkem přestupkového řízení v procesním postavení poškozeného.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná, neboť výrok rozhodnutí městského soudu je zcela správný, jakkoli – jak je dále

vyloženo – důvody, pro které tak uvedený soud rozhodl, v určitých ohledech zcela správné nejsou.

V. a)

Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud usnesením návrh odmítne, *jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou*. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *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"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

Podle § 72 písm. b) zákona o přestupcích je účastníkem řízení o přestupku poškozený, *pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem*. Jak je patrné již jen ze samotné dikce uvedeného ustanovení, nezakládá se jím generelní účastenství poškozeného v přestupkovém řízení, nýbrž účastenství omezené povahou a rozsahem práv poškozeného, o kterých se v přestupkovém řízení jedná.

Jádrovým obsahem přestupkového řízení je posuzování viny obviněného z přestupku a případné ukládání sankce. Toto posuzování se děje výlučně ve vztahu státu a obviněného z přestupku a má čistě veřejnoprávní povahu – stát zde (až na nečetné výjimky z úřední povinnosti) ve veřejném zájmu stíhá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků, tj. specifických deliktů. Poškozený v tomto vztahu nemá postavení účastníka řízení, nýbrž eventuálně toliko svědka, který může podat svědectví o jednání obviněného z přestupku, o následcích jeho činu či o jiných rozhodných skutečnostech.

Podle § 70 odst. 2 zákona o přestupcích, *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*. Vztah mezi poškozeným a obviněným z přestupku, z něhož vyplývá omezené účastenství poškozeného v přestupkovém řízení, má povahu soukromoprávní – jeho předmětem jsou výlučně majetkověprávní nároky (a ještě jen některé), a sice nárok poškozeného na náhradu majetkové škody způsobené jednáním, které bude právně kvalifikováno jako přestupek. O tomto nároku může být v rámci řízení o přestupku rozhodnuto (a zásadně – jsou-li pro to dány podmínky – i rozhodnuto být má), nicméně vždy zde pro poškozeného zůstává otevřena možnost vymáhat svůj majetkový nárok i mimo přestupkové řízení cestou jeho uplatnění v řízení občanskoprávním. Nárok je poškozenému přiznán tehdy – a jen tehdy – dává-li k tomu výsledek řízení o posuzování viny obviněného z přestupku podklad, přičemž poškozený do tohoto přestupkového řízení „v užším smyslu“ jako účastník řízení zasahovat nemůže. Jeho nárok se ovšem projednává toliko za podmínky, že v přestupkovém řízení „v užším smyslu“ je rozhodnuto o tom, že obviněný z přestupku přestupek spáchal, tj. že je pachatelem přestupku. Posuzování této otázky se však nachází mimo sféru ovlivnitelnou procesní aktivitou poškozeného jako účastníka řízení, neboť je svěřeno výlučně interakci procesní aktivity státu, který vede přestupkové řízení „v užším slova smyslu“, a obviněného z přestupku. Poškozený nemá 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 (a to ani u přestupků projednatelných jen na návrh ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť zde je návrh nutnou podmínkou toliko ve vztahu k možnosti zahájit a vést řízení o přestupku, nečiní však z navrhovatele plnohodnotného účastníka řízení

o přestupku a nezakládá jeho subjektivní „právo na shledání viny“ u pachatele přestupku). Proto je zcela nepřipadná argumentace stěžovatele v kasační stížnosti o tom, že tím, že správní orgány obvinily z přestupku osobu, která jej zjevně nespáchala, navíc odlišnou od osoby označené stěžovatelem jako oznamovatelem přestupku za jeho pachatele, mu fakticky znemožnily v rámci přestupkového řízení domoci se náhrady škody způsobené jednáním, které jako oznamovatel měl za přestupek. Stejně tak nepřipadná je i jeho lamentace nad tím, že mu rozhodnutím žalovaného bylo upřeno právo na spravedlnost, pořádek a rovnost před zákonem – „spravedlnost a pořádek“ nejsou subjektivní práva, nýbrž (ve smyslu, v jakém o nich hovoří stěžovatel) sociologické kategorie charakterizující stav společnosti, kterého se dosahuje krom jiného i řešením sporů o právo správními orgány či soudy. Stěžovatel může vést spor o právo s tím, koho má za škůdce na svém majetku, cestou občanskoprávního řízení a pouze podmíněně a v omezené míře v rámci řízení přestupkového. V tomto smyslu je nutno ve stěžovatelově věci chápat i princip rovnosti před zákonem – stejně tak jako on nemá nad rámec vcelku omezených možností daných mu jako poškozenému prostředky, jak v přestupkovém řízení postupovat proti tomu, koho má za škůdce na svém majetku, neměl by ani nikdo jiný, pokud by za obdobných okolností naopak on stěžovatele považoval za škůdce, prostředky vůči němu. Právně-politicky lze jistě vést úvahy o tom, zda postavení poškozeného v přestupkovém řízení je koncipováno efektivně. Není však věcí správního soudu, aby tuto otázku (vyjma případných úvah o ústavní konformitě zákonodárcem zvoleného řešení – k tomu viz dále) posuzoval.

Ustanovení § 72 písm. b) zákona o přestupcích tedy nezakládá univerzální účastenství poškozeného v řízení o přestupku, nýbrž účastenství toliko v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok, přičemž poškozený nemá jako účastník řízení možnost zasahovat do posuzování otázek viny a sankce, nýbrž pouze do otázky náhrady majetkové škody v užším slova smyslu, tj. do toho, zda správní orgán rozhodující ve věci přestupku na základě závěru o vině obviněného z přestupku (a tento závěr je mimo procesní dispozici poškozeného) správně posoudil otázky přímo související s náhradou škody, zejména kauzalitu mezi jednáním pachatele přestupku a majetkovou újmou poškozeného, zavinění pachatele přestupku a výši škody. V tomto smyslu nutno rovněž interpretovat ustanovení § 81 odst. 2 zákona o přestupcích, podle něhož *poškozený se může odvolat jen ve věci náhrady škody*.

Zákonodárce zvolil v právní úpravě, jak ji Nejvyšší správní soud shora vyložil, relativně restriktivní vymezení práv poškozeného v přestupkovém řízení; Nejvyšší správní soud nicméně nemá pochyb o ústavní konformitě této úpravy i jejího výkladu, zejména o konformitě s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), podle jehož věty první *každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu*. Nelze totiž přehlédnout, že úprava účastenství poškozeného v přestupkovém řízení mu dává určité privilegované postavení „navíc“ nad rámec jeho obecných procesních možností založených ustanoveními o řízení ve věcech občanskoprávních, přičemž tyto jeho obecné možnosti nijak neomezují. Adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového tedy není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl), sporné

mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.

Z takto vymezeného rozsahu procesních oprávnění poškozeného ve správním řízení o přestupku vyplývá i rozsah jeho žalobní legitimace v soudním řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí ve věci přestupku podle § 65 a násl. s. ř. s. Právní sféra poškozeného je tímto správním rozhodnutím dotčena toliko stran přiznání či nepřiznání nároku na náhradu škody, příp. stran rozsahu tohoto nároku, nikoli však v tom ohledu, zda vstupní podmínka případného přiznání nároku, tedy posouzení viny obviněného z přestupku, byla či nebyla správně posouzena. Poškozený proto může podat žalobu toliko proti výroku správního orgánu o náhradě škody, nikoli proti výroku týkajícímu se posuzování viny obviněného z přestupku či sankce za přestupek uložené. Otázka viny obviněného z přestupku se proto k žalobě poškozeného posuzuje jen z toho hlediska, zda v řízení o přestupku byl obviněný shledán pachatelem přestupku, a dále z hledisek, zda a v jakém rozsahu škodu svým v rámci přestupkového řízení posuzovaným jednáním způsobil.

Je tedy nepochybné, že předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného nemohl být výrok rozhodnutí žalovaného o zastavení přestupkového řízení, neboť ten je – byť implicitně – výrokem o vině, přesněji řečeno výrokem, z něhož plyne, že vina obžalovaného nebyla v přestupkovém řízení shledána – ve stěžovatelově případě proto, že obviněný z přestupku skutek kladený mu za vinu nespáchal [viz § 76 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích]. Mohl jím ale být výrok o náhradě škody, v konkrétním případě stěžovatele pak výrok o tom, že tento se se svým nárokem odkazuje na řízení ve věcech občanskoprávních. Závěr městského soudu, že žaloba stěžovatele byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je proto nesprávný. Odmítnutí návrhu pro nedostatek aktivní legitimace je totiž na místě, pouze pokud je tato skutečnost zcela nesporná a nepochybná (srov. k tomu např. *Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín*, Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2004, str. 97 a násl.). Nejvyšší správní soud ostatně již ve své judikatuře uvedl, že *odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.], viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, zveřejněný pod č. 1043/2007 Sb. NSS a na www.nssoud.cz. Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze tedy s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu odmítnout (a není tedy třeba ji zamítnat) i žalobu, u níž je u žalobce dána aktivní procesní legitimace (tj. žalobce tvrdí zkrácení na svých právech v intencích § 65 odst. 1 či 2 s. ř. s.), avšak zcela zjevně není dána aktivní hmotněprávní legitimace.*

Stěžovatel nebyl stížen zcela zjevným nedostatkem aktivní hmotněprávní legitimace v té části žaloby, jíž brojil proti výroku přestupkového správního rozhodnutí o náhradě jeho škody jako poškozeného, neboť bylo představitelné, že uvedený výrok mohl být nesprávný (o tom, že měl procesní legitimaci, není jakýchkoli pochyb, neboť – zcela v intencích § 65 odst. 1 s. ř. s. – tvrdil ve vztahu k oběma výrokům napadeného správního rozhodnutí žalovaného zkrácení svých práv tímto rozhodnutím). Zjevně mu však – jak shora podrobně zdůvodněno – nesvědčila aktivní hmotněprávní legitimace v té části žaloby,

v níž napadal výrok správního rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení, neboť takovým výrokem, který se jej sám o sobě vůbec netýkal, pojmově nemohl být zkrácen na svých právech. Pokud by tedy jinak byly dány podmínky pro meritorní projednání věci, měl městský soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobu toliko v té části, v níž napadala výrok o zastavení přestupkového řízení, avšak nemohl podle tohoto ustanovení odmítnout žalobu v části, v níž směřovala proti výroku o náhradě škody.

V. b)

V případě stěžovatelovy žaloby jsou nicméně dány důvody pro její odmítnutí jako celku, byť v různých částech z různých důvodů.

Prima facie se nabízí důvod odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s. proto, že žaloba proti výroku přestupkového rozhodnutí správního orgánu ve věci náhrady škody poškozeného může být nahlížena jako návrh na přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Tento důvod však není dán.

V rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 67/2006 - 50, publikovaném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl, že rozlišování mezi soukromoprávními a veřejnoprávními spory je samo o sobě velmi obtížné a lze snést dosti dobrých důvodů pro názor, že současná „dvojkolejná“ úprava správního soudnictví komplikuje soudní ochranu práv účastníků správních řízení, nutí-li je před podáním žaloby zvažovat (a nežádka velmi obtížně), ke které ze dvou v úvahu přicházejících soudních větví ji mají podat. Soudy nemohou ovšem při rozlišování mezi věcmi „soukromoprávními“ ve smyslu části páté o. s. ř. a „veřejnoprávními“ ve smyslu s. ř. s. vykládat tyto dva pojmy natolik dogmaticky, aby pravidelně „štěpily“ soudní ochranu i v otázkách, jež spolu věcně úzce souvisejí a z nichž jedna je zřetelně odvislá od druhé a ve vztahu k té druhé doprovodná, i když je jejich povaha z hlediska izolovaně pojmávané „veřejnoprávnosti“ či „soukromoprávnosti“ odlišná. Takové štěpení, jakkoli se v některých případech děje, nutno obecně považovat za nežádoucí, neboť neprakticky a ve své podstatě samoučelně komplikuje systém soudní ochrany subjektivních práv, a proto by mělo představovat výjimku z pravidla, která musí být opřena o zřetelné věcné důvody. Takovými důvody mohou být např. srovnatelně významná závažnost obou posuzovaných otázek (např. při štěpení soudní ochrany ve věci vyvlastnění podle právního stavu účinného do 31. 12. 2006 na „veřejnoprávní“, jde-li o samotný vyvlastňovací výrok, a „soukromoprávní“, jde-li o náhradu za vyvlastněný majetek – viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č. j. 2 As 8/2006-130, dostupný na www.nssoud.cz, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-50, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS), či jejich zjevně odlišná povaha za současného ne zcela vysokého stupně vzájemné souvislosti (např. při štěpení soudní ochrany před rozhodnutími finančního arbitra podle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, kde ta rozhodnutí, jimiž se rozhoduje právní spor mezi spotřebitelem a finanční institucí, mají povahu soukromoprávní, zatímco ta, jimiž se finanční instituci ukládá sankce za veřejnoprávní delikt, mají povahu veřejnoprávní – viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, dostupný na www.nssoud.cz).

Soudní přezkum rozhodnutí o náhradě škody poškozeného v přestupkovém řízení nelze řadit k žádnému z výše popsaných dvou typů výjimek a nelze vidět ani žádný jiný racionální důvod, proč by přezkum takového typu rozhodnutí jako sekundární otázky úzce spojené s rozhodnutím o primární otázce, tj. o vině obviněného z přestupku (tedy jakéhokoli

rozhodnutí, jímž se řízení o přestupku končí, tedy i rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení v případě stěžovatele), měl být výjimečně oddělen od režimu soudního přezkumu rozhodnutí o primární otázce. I když tedy má nárok poškozeného na náhradu majetkové škody, který je v rámci řízení o přestupku posuzován v adhezním řízení, soukromoprávní povahu, bude rozhodnutí o něm přezkoumáváno vždy v rámci té větve soudního přezkumu, která má přezkoumávat správní rozhodnutí o primární otázce, v souvislosti s nímž bylo o nákladech rozhodnuto.

V. c)

Dále se nabízí odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. (podle něho je žaloba *nepřípustná také tehdy, nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*). Tento důvod je dán. Stěžovatel vskutku podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného, který je prvoinstančním správním orgánem, přičemž proti tomuto správnímu rozhodnutí mohl podat odvolání, neboť to zákon o přestupcích (v shora již zmiňovaném § 81 odst. 2 s. ř. s.) připouštěl. O tom byl stěžovatel i řádně poučen. Neučinil-li tak a odvolání nepodal, je dán shora uvedený důvod pro odmítnutí žaloby.

Na uvedeném závěru nemění nic ani skutečnost, že proti výsledku řízení před žalovaným se stěžovatel bránil různými stížnostmi či podněty k zahájení tzv. mimodvolacího řízení k žalovanému, Magistrátu hlavního města Prahy a Ministerstvu vnitra. Tyto podněty nenahrazovaly a ani nemohly nahradit podání odvolání proti předmětnému správnímu rozhodnutí žalovaného a jejich vyřizování uvedené správní úřady prováděly jinak než v rámci odvolacího řízení. Úprava správního soudnictví je založena na principu subsidiarity; jejím projevem je mj. právě i povinnost žalobce předtím, než podá žalobu ke správnímu soudu, vyčerpát řádné opravné prostředky ve správním řízení. Tato povinnost není nahrazena tím, že žalobce proti rozhodnutí, s nímž nesouhlasí, brojí u správních úřadů jinými prostředky nápravy, které předpisy o postupu před těmito orgány znají.

V. d)

Konečně v úvahu připadá důvod odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b), 2. alt. s. ř. s. pro opožděnost žaloby. Tento důvod – posuzován sám o sobě, bez ohledu na to, že vedle něho mohou být naplněny jiné důvody pro odmítnutí žaloby – dán je. Žaloba byla podána 4. 5. 2005, přičemž napadené správní rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno, jak plyne ze stejnopisu doručky založeného na č. l. 62 soudního spisu, dne 29. 5. 2003, tedy nepochybně po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby, zakotvené v § 72 odst. 1 s. ř. s.

I v případě opožděnosti žaloby platí, že ji nelze zhojit tím, že v době mezi doručením napadeného správního rozhodnutí a podáním žaloby se stěžovatel pokoušel brojit proti zmíněnému rozhodnutí prostředky nápravy v rámci úpravy řízení před správními úřady.

V. e)

Abstraktně vzato tedy v úvahu připadají tři důvody odmítnutí žaloby, přičemž jeden z nich může dopadnout toliko na její část – pro její podání osobou k tomu zjevně

neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. – toliko ve vztahu k části žaloby], pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.] a pro opožděnost žaloby [§ 46 odst. 1 písm. b) *in fine* s. ř. s.]. Je tedy nutno uvážit, které z uvedených důvodů mají být oporou výroku o odmítnutí žaloby a zda konkurence mezi nimi, která se na první pohled jeví být dána, není toliko zdánlivá.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 - 62, publikovaném pod č. 806/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, ke konkurenci důvodů odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) a § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. uvedl, že soud musí v první řadě zkoumat, zda u žalobce vůbec připadá v úvahu, že by mohl být aktivně legitimován. *Nepřipadá-li toto vůbec v úvahu, je nutno žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Teprve dospěje-li soud k závěru, že tento důvod odmítnutí žaloby není dán, zkoumá eventuální další důvody pro odmítnutí žaloby, mezi nimi i důvod podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem v řízení před správním orgánem má totiž smysl zkoumat pouze tehdy, pokud žalobce vůbec byl osobou, která mohla tyto opravné prostředky podat, tj. takovou osobou, u níž vůbec připadá v úvahu, aby byla aktivně legitimována k podání žaloby na základě ustanovení § 65 odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s.*

Jak již shora podrobně vyloženo, důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je dán toliko ve vztahu k té části žaloby, jíž stěžovatel napadal výrok o zastavení přestupkového řízení.

Ve vztahu k výroku, jímž byl jako poškozený se svým nárokem na náhradu škody odkázán na řízení ve věcech občanskoprávních, je dán důvod odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Tento důvod má přednost před důvodem odmítnutí pro opožděnost žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Opožděnost (a ostatně i předčasnost) lze totiž zkoumat toliko za situace, že vůbec bylo vydáno správní rozhodnutí v řízení o instančně posledním řádném opravném prostředku v řízení před správním orgánem, který zákon připouští podat. Nebylo-li takové rozhodnutí (v daném případě rozhodnutí o odvolání) vydáno, neboť řízení o něm ani nebylo zahájeno, jelikož stěžovatel odvolání jako opravný prostředek, který mu příslušel, vůbec nepodal, nelze o včasnosti, opožděnosti či předčasnosti žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. uvažovat, neboť pojmově nepřipadá v úvahu zkoumat skutečnosti rozhodné pro běh lhůty k podání žaloby. Ta je podle § 72 odst. 1 s. ř. s. vázána na oznámení napadeného správního rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, přičemž o oznamování rozhodnutí (i například – ve vztahu k předčasnosti žaloby – o tom, zda je vůbec co oznamovat, tj. zda již vůbec došlo k vydání rozhodnutí, proti němuž by bylo možno brojit správní žalobou) má smysl uvažovat toliko tehdy, existuje-li vůbec řízení o instančně posledním opravném prostředku v řízení před správními orgány, jehož „produktem“ má být správní rozhodnutí napadnutelné žalobou.

Lze tedy shrnout, že městský soud měl žalobu stěžovatele odmítnout v té části, v níž stěžovatel napadal výrok správního rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení, podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a v té části, v níž stěžovatel napadal výrok, jímž byl jako poškozený se svým nárokem na náhradu škody odkázán na řízení ve věcech občanskoprávních, podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

Jakkoli tedy právní závěry, ke kterým dospěl městský soud, byly v určitých ohledech nepřesné, ve výsledku rozhodl tento soud zcela správně, tj. v souladu se zákonem, odmítl-li stěžovatelovu žalobu. Kasační stížnost stěžovatele tedy nebyla důvodná a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

VII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§60 odst. 1 ve spojení s §120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. října 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu