



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **L. M.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Radimem Dostalem, advokátem se sídlem Palackého 168 - Na Rybárně, Vsetín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad**, se sídlem Tomáše Bati 21, PO Box 220, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2009, č. j. KUZL/81178/2008, ve věci nahlížení do spisu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2009, č. j. 57 Ca 25/2009 – 44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2009, č. j. 57 Ca 25/2009 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti usnesení Magistrátu města Zlín, právního odboru (dále jen „správní orgán“), ze dne 13. 11. 2008, sp. zn. MMZL 54621/2008 OP, ve věci nahlížení do spisu a usnesení správního orgánu potvrdil. Uvedeným usnesením správní orgán s odkazem na ustanovení § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odepřel stěžovateli právo nahlédnout do spisu vedeného ve věci přestupku obviněného R. Z. s odůvodněním, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení a jeho nahlédnutím do spisu by bylo porušeno právo účastníků řízení na ochranu soukromí, osobních či citlivých údajů. K

řízení byl stěžovatel správním orgánem předvolán jako svědek, právo nahlížení do spisu a pořizování si výpisků mají pouze účastníci řízení.

Krajský soud k zásadní sporné otázce, zda stěžovatel měl ve správním řízení postavení účastníka řízení, uvedl, že podle ustanovení § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), je poškozený účastníkem řízení pouze pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem. Stěžovatel namítl toliko, že mu nebylo přiznáno postavení účastníka řízení – poškozeného, nicméně výši a způsob škody neupřesnil, nevznosl rovněž nárok na náhradu škody vůči obviněnému. Stěžovatel nebyl ani navrhovatelem daného přestupkového řízení, přestupkové řízení pouze inicioval jako oznamovatel. Vzhledem k tomu, že v řízení o přestupku podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích vyšlo najevo, že skutek nebyl spáchán mezi osobami blízkými, správní orgán pokračoval v řízení z úřední povinnosti (§ 68 odst. 3 zákona o přestupcích) a stěžovatel nemohl být tudíž účastníkem v řízení před správním orgánem I. stupně. Nebylo tudíž ani povinností správního orgánu doručit stěžovateli rozhodnutí ze dne 11. 11. 2008, sp. zn. MMZL 54621/2008 OP (rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení proti obviněnému Romanu Zapletalovi, pozn. NSS). Neuplatnil-li stěžovatel v přestupkovém řízení nárok na náhradu škody a neinicioval-li přestupkové řízení jako navrhovatel, není v daném řízení osobou, která by byla přímo dotčena na svých právech. Rozhodnutí o vině a trestu obviněného z přestupku totiž samo o sobě bez výroku o náhradě škody by nijak nezasahovalo do právní sféry poškozeného. Poškozený není nijak zkrácen na svém právu domáhat se cestou občanskoprávní žaloby náhrady škody vůči tomu, kdo byl v původním řízení obviněn z přestupku. Stěžovatel neměl právo nahlížet do spisu ani ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu, protože neprokázal právní zájem nebo jiný vážný zájem či důvod. Stěžovatelova argumentace v žádosti o nahlédnutí do spisu, že zjistil nesrovnalosti v postupu Policie ČR, je nepřesvědčivá, neurčitá a obecná. Námitka, že právní zájem na nahlédnutí do spisu vyplýval z oprávnění stěžovatele domáhat se náhrady škody v občanskoprávním řízení, byla uplatněna až v závěrečné řeči zástupce stěžovatele v soudním řízení a tyto důvody proto nemohly být správnímu orgánu známy.

K námitce stěžovatele, že mu měl správní orgán umožnit nahlédnout do spisu dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), krajský soud uvedl, že z posouzení obsahu stěžovatelovy žádosti o nahlédnutí do spisu nelze dovodit, že by stěžovatel žádal o nahlédnutí do spisu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále uvedl, že správní řád není toliko obecným procesním předpisem veřejné správy, ale jakýmsi kodexem vztahujícím se na veřejnou správu jako celek. Podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního předpisu. Vzhledem k tomu, že nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu je natolik zvláštní procedurou, zákon o svobodném přístupu k informacím se vůbec neužije.

S ohledem na výše uvedené krajský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Jako důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., neboť má za to, že měl postavení účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 72 písm. b) a d) zákona o přestupcích. S ohledem na skutečnost, že se jedná o tzv. návrhový delikt, mělo být se stěžovatelem jednáno jako s účastníkem řízení v postavení navrhovatele. Přestupkové řízení bylo zahájeno na jeho podnět a pokud snad nepovažoval správní orgán tento podnět za řádný návrh na zahájení přestupkového řízení, měl vyzvat stěžovatele k doplnění a odstranění vad návrhu podle § 37 odst. 3 správního řádu. Správní orgán také zcela pominul ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, podle něhož *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...* Žádné takové usnesení však vydáno nebylo.

Výklad, který krajský soud v otázce účastenství zaujal, je nepřipustně restriktivní v neprospěch stěžovatele. Soud se navíc nevypořádal s argumentací stěžovatele, že právo nahlédnout do spisu není závislé toliko na jeho postavení účastníka, právo nahlédnout do spisu vyplývá i z ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu a stěžovatel je osobou mající právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu. Tento právní zájem vyplývá z oprávnění stěžovatele domáhat se např. v občanskoprávním řízení náhrady škody či nemajetkové újmy po obviněném, kdy postupem správního orgánu bylo stěžovateli odepřeno právo opatřit si podklad či důkazy pro případné uplatnění takového nároku. Krajský soud se s touto námitkou nevypořádal.

Krajský soud se žádným způsobem nevypořádal se žalobním bodem č. 2 a jeho rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné. Stěžovatel v tomto bodě namítal, že ačkoliv podal řádně a včas odvolání jako tzv. blanketní s tím, že jej blíže doplní jeho zástupce, který tak také zároveň s předložením plné moci dne 2. 12. 2008 učinil, žalovaný tohoto doplnění nevyčkal a rozhodl bez ohledu na učiněné doplnění. Tento postup je v rozporu s ustanovením § 37 správního řádu.

Na základě výše uvedených skutečností stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s argumentací stěžovatele, dle které měl stěžovatel postavení účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 72 písm. b) a d) zákona o přestupcích. Dle žalovaného měl stěžovatel v přestupkovém řízení pouze postavení svědka. Stěžovatel v přestupkovém řízení neuplatnil žádný nárok na náhradu škody a nebyl ani navrhovatelem přestupkového řízení. Přestupkové řízení proti obviněnému R. Z. bylo projednáváno z úřední povinnosti, nikoli na návrh dle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. Vzhledem ke skutečnosti, že správní orgán neměl žádné pochybnosti o procesním postavení stěžovatele, nebyl žádný důvod vydávat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu. Pro vydání předmětného usnesení nepostačí pouhé tvrzení stěžovatele, že se považuje za účastníka řízení. Žalovaný připouští, že se krajský soud nevypořádal se žalobní námitkou týkající se rozhodování na základě blanketního odvolání, aniž by byl stěžovatel vyzván k jeho doplnění, domnívá se však, že tímto postupem nebyl stěžovatel žádným způsobem krácen na svých právech.

Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná.

Ze správního spisu kasační soud ověřil následující pro věc podstatné skutečnosti.

Dne 5. 6. 2008 v 18.20 hod. byla oddělením hlídkové služby Okresního ředitelství Policie ČR Zlín vyslána hlídka do Březnice, ul. N. V., kde mělo dojít k fyzickému napadení stěžovatele. Na místě se nacházelo 5 osob: paní I. Š., stěžovatel, který je jejím synem, a tři sourozenci Z. Paní Š. (ta incident Policii oznámila) a stěžovatel hlídce uvedli, že vedle jejich domu se nachází pozemek, který je předmětem sporu mezi rodinou Z. a paní Š. Kupní smlouvu k uvedenému pozemku, uzavřenou mezi původním majitelem a rodinou Z., paní Š. a stěžovatel napadli u soudu. Když Z. odváželi z pozemku hlínu, pocítovala to paní Š. jako vlastní újmu, a proto se její syn snažil zajistit fotodokumentaci činnosti Z. Ti, když stěžovatele viděli, jak je fotografuje, přišli za ním za účelem zničení pořízených fotografií a fyzicky jej přitom napadli s tím, že jeden z bratří Z. uchopil stěžovatele za loket a chtěl jej přes stáhnuté okénko vytáhnout z osobního automobilu a tím mu způsobil pohmoždění jeho ruky.

Z. hlídce uvedli, že pozemek, ze kterého hlínu odváží, je vlastnictvím jejich rodiny, koupili jej na základě smlouvy uzavřené s panem O. Jakékoliv fyzické napadení stěžovatele odmítli a sdělili, že k žádnému fyzickému kontaktu mezi nimi a stěžovatelem nedošlo. Dále uvedli, že paní Š. se nemůže vyrovnat se skutečností, že tento pozemek patří rodině Z. a neustále vlastnictví tohoto pozemku napadá.

Ze správního spisu kasační soud dále ověřil, že stěžovatel se dle svého tvrzení dne 23. 6. 2008 dostavil na Policii ČR, Obvodní oddělení Zlín. Policií však nebyl vyslechnut, a proto zaslal ke shora popsané události policii písemné vyjádření ze dne 24. 6. 2008, vyjádření své matky, fotografickou dokumentaci a lékařskou zprávu ze dne, kdy k napadení mělo dojít.

Po podání vysvětlení ze strany sourozenců Z. ve smyslu ustanovení § 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, oznámila Policie ČR, obvodní oddělení Zlín, dle § 58 uvedeného zákona Magistrátu města Zlín dne 25. 6. 2008 přestupek proti R. Z. R. Z. byl podezřelý z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích tím, že v době od 18.00 hod. do 18.10 hod. dne 5. 6. 2008 v obci Březnice v důsledku sporu o pozemek fyzicky napadl stěžovatele, a to tak, že jej uchopil za loket a chtěl jej vytáhnout z vozidla, čímž mu způsobil pohmoždění jeho ruky.

Písemností ze dne 1. 8. 2008 oznámil správní orgán obviněnému R. Z. zahájení o přestupkovém řízení pro podezření ze shora specifikovaného přestupku a současně předvolal obviněného k ústnímu jednání. Uvedené rozhodnutí zaslal pouze obviněnému. Výzvami z téhož dne pak předvolal k podání svědecké výpovědi stěžovatele a ostatní svědky. Stěžovatel v rámci své svědecké výpovědi plně odkázal na svoje vyjádření a související podklady, které sepsal a doložil do spisového materiálu dne 24. 6. 2008 na obvodním oddělení Policie ČR ve Zlíně. Následně dne 27. 8. 2008 podal na postup správního orgánu stížnost, ve které se domáhal přiznání postavení účastníka řízení, neboť měl být již od začátku veden jako oznamovatel přestupku.

Rozhodnutím správního orgánu ze dne 11. 11. 2008 bylo přestupkové řízení proti obviněnému R. Z. podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastaveno. Předmětné rozhodnutí bylo doručeno pouze obviněnému z přestupku.

Stížnost stěžovatele byla dne 5. 11. 2008 zamítnuta s tím, že poškozenému je zákonem o přestupcích přiznáno postavení účastníka řízení pouze pokud se jedná o projednávání majetkové škody způsobené přestupkem. V předmětné věci se však o tento případ nejedná, a proto bylo se stěžovatelem jednáno správně jako se svědkem.

Dne 10. 10. 2008 požádal stěžovatel o nahlédnutí do spisu na obvodním oddělení Zlín, Policie ČR. Písemností ze dne 22. 10. 2008 sdělila policie stěžovateli, že veškerý spisový materiál byl dne 25. 6. 2008 postoupen příslušnému správnímu orgánu. Současně jej poučila, že žádost o nahlédnutí do spisu musí uplatnit u tohoto orgánu.

Písemností ze dne 12. 12. 2008 (správně dne 12. 11. 2008, pozn. Nejvyššího správního soudu) požádal stěžovatel o nahlédnutí do spisu u správního orgánu s odůvodněním, že zjistil nesrovnalosti v postupu Policie ČR a že mu zákonná úprava umožňuje, aby mu byl zpřístupněn celý spisový materiál, a to již v průběhu správního řízení.

Usnesením ze dne 13. 11. 2008 byla žádost o nahlížení do spisu zamítnuta s odůvodněním, že stěžovatel není účastníkem přestupkového řízení. Stěžovatel napadl předmětné usnesení blanketním odvoláním s tím, že podané odvolání doplní prostřednictvím svého zástupce.

Písemností ze dne 5. 1. 2009, doručené správnímu orgánu dne 8. 1. 2009, doplnil stěžovatel prostřednictvím zástupce podané odvolání, když uvedl, že stěžovatel má postavení účastníka řízení dle ustanovení § 72 písm. b) zákona o přestupcích. Kromě toho oprávnění stěžovatele vyplývá i ze zákona o svobodném přístupu k informacím, jak opakovaně ve svých zprávách zdůrazňuje např. veřejný ochránce práv. Správní orgán dne 8. 1. 2009 postoupil doplněné odvolání žalovanému, ten však žalobou napadeným rozhodnutím téhož dne odvolání bez ohledu na jeho doplnění zamítl.

Nejvyšší správní soud se přednostně zabýval námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy,

pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Ze setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) vyplývá, že jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu kasačním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí nelze věcně přezkoumat. Nelze se zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce.

Kasační soud ze soudního spisu ověřil, že stěžovatel v žalobě a jejím doplnění napadl postup správního orgánu, kterým mu bylo odepřeno právo nahlédnout do spisu, vedeného v přestupkovém řízení ve věci přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Zdůraznil, že mu postupem správního orgánu i žalovaného bylo upíráno právo být účastníkem řízení. Dle jeho názoru měl postavení účastníka řízení jednak jako oznamovatel daného přestupku, dále pak jako poškozený a konečně i jako osoba mající právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Tento zájem vyplývá z jeho oprávnění domáhat se v občanskoprávním řízení náhrady škody či jiné nemajetkové újmy po obviněném, kdy postupem správního orgánu mu byla odňata možnost opatřit si potřebné důkazy a podklady pro případné uplatnění tohoto nároku. Stěžovatel je současně přesvědčen, že jeho právo na nahlédnutí do spisu vyplývá i ze zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále stěžovatel napadl nezákonný postup žalovaného, který rozhodl na základě stěžovatelem podaného blanketního odvolání, aniž by byl stěžovatele v souladu s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu vyzval k jeho doplnění.

Krajský soud se v napadeném rozsudku vypořádal se žalobními body napadajícími nesprávné posouzení procesního postavení stěžovatele a dále s námitkou zdůrazňující jeho právo nahlížet do spisu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Námitky týkající se vadného postupu v odvolacím řízení krajský soud bez jakéhokoliv vypořádání pominul. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení.

Námitky směřující do nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí jsou tak z části důvodné. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace, krajský soud se s námitkou směřující do ustanovení § 38 správního řádu vypořádal, námitku směřující do nesprávného postupu odvolacího orgánu však zcela pominul a v této části je rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

Poté přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání základní sporné otázky, a to procesního postavení stěžovatele v přestupkovém řízení vedeném proti obviněnému R. Z. Tuto kasační námitku lze totiž přezkoumat bez ohledu na shora konstatovanou částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Přestupky se projednávají v řízení o přestupcích, které je zvláštním druhem správního řízení a je při něm subsidiárně využíváno správního řádu. Podle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o přestupcích se přestupky projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh (§ 68 odst. 1 zákona o přestupcích).

Účastníky řízení jsou podle § 72 zákona o přestupcích mimo obviněného z přestupku a vlastníka (potenciálně) zabrané věci rovněž *poškozený*, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, a *navrhovatel*, na jehož návrh bylo řízení o přestupku zahájeno.

Návrhovými přestupky jsou přestupky urážky na cti podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a dále mezi osobami blízkými přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) a přestupky podle § 22 odst. 1 písm. h) a § 50 uvedeného zákona. Uvedené přestupky lze projednat jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka, podaný příslušnému správnímu orgánu a to nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. U přestupků, které se projednávají z úřední povinnosti, může být podkladem při zahajování řízení o přestupku jednak oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, ale i poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

Řízení o tzv. „návrhovém“ přestupku může vyvolat pouze navrhovatel svým návrhem, bez tohoto návrhu není správní orgán oprávněn řízení o přestupku vést, a to i přesto, že se o případném negativním jednání se znaky přestupku dozvěděl. Osoba, která podává návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy disponuje řízením, na rozdíl od oznamovatele přestupku, který se projednává z úřední povinnosti. V případě přestupků, o nichž vede správní orgán řízení pouze z úřední povinnosti, může fyzická či právnická osoba na spáchání přestupku upozornit podnětem, podání podnětu jí však nezakládá žádná subjektivní práva v řízení. V tomto řízení má stát, kterému byly oznámeny skutečnosti svědčící o existenci přestupku, prostřednictvím pověřeného správního orgánu, povinnost projednat, zda se přestupek stal či nikoliv – osoba podávající podnět již nemá na průběh řízení žádný vliv (není-li účastníkem řízení z jiného titulu, než-li podání podnětu či oznámení).

V nyní pojednávané věci je zcela nepochybné, že přestupkové řízení proti obviněnému R. Z. bylo vedeno pro podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Jak již bylo uvedeno výše, přestupky podle § 49 odst. 1 písm. c) se projednávají na návrh jen za předpokladu, že jsou spáchány mezi osobami blízkými. Ze soudního ani správního spisu nevyplývá, že

by stěžovatel byl ve vztahu k obviněnému osobou blízkou a stěžovatel ani nic takového netvrdil. Úvaha krajského soudu, dle které vyšlo v řízení o přestupku najevo, že skutek nebyl spáchán mezi osobami blízkými, a proto správní orgán pokračoval v řízení z úřední povinnosti, nemá oporu v zjištěném skutkovém stavu. Naopak z vyjádření žalovaného i z celého spisového materiálu vyplývá, že přestupek proti R. Z. byl od samého počátku projednáván z úřední povinnosti. Tato chybná úvaha však nemá vliv na závěr soudu, že stěžovatel byl toliko oznamovatelem přestupku, nikoli jeho navrhovatelem. Stěžovatel neměl a ani nemohl mít v uvedeném přestupkovém řízení postavení navrhovatele, neboť přestupek nebyl spáchán mezi osobami blízkými a celé řízení o tomto přestupku bylo vedeno z úřední povinnosti. Postavení oznamovatele přestupku dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích pak stěžovateli právo účastenství nezakládá.

Zahájil-li správní orgán přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, mohl mít stěžovatel postavení účastníka řízení podle zákona o přestupcích pouze jako poškozený.

Řízení o přestupcích je svou povahou sankční správní řízení, v němž je posuzováno, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal a za jakých okolností, jakou sankci je třeba uložit pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání. Toto posuzování má veřejnoprávní povahu, když stát zde (s výjimkou návrhových přestupků) ve veřejném zájmu stíhá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků. Účastníkem řízení o přestupcích je tak především obviněný z přestupku. Podle § 72 písm. b) zákona o přestupcích je účastníkem řízení o přestupku: „poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem“. Aby poškozený mohl být účastníkem řízení, musí nejprve vznést nárok na náhradu škody vůči obviněnému. Ustanovení § 72 písm. b) zákona o přestupcích nezakládá univerzální účastenství poškozeného v řízení o přestupku, nýbrž účastenství toliko v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok. Poškozený tak 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 správně posoudil otázky přímo související s náhradou škody, zejména kauzalitu mezi jednáním pachatele přestupku a majetkovou újmu poškozeného, zavinění pachatele přestupku a výši škody. Toto omezené účastenství poškozeného v řízení o přestupku je potom reflektováno v ustanovení § 81 odst. 2 zákona o přestupcích, které možnost podat odvolání zužuje a dává ji poškozenému jen ve věci náhrady škody.

S ohledem na skutečnost, že stěžovatel žádný nárok na náhradu majetkové škody způsobené v přestupkovém řízení nevzněsl, lze souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovatel v projednávaném přestupkovém řízení postavení účastníka řízení - poškozeného neměl.

Stěžovatel dále namítá, že mu právo účastníka řízení mělo být přiznáno dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu, dle kterého správní orgán umožní nahlédnout do spisu nejen účastníkům řízení, ale i jiným osobám, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu váže oprávnění nahlédnout do spisu na prokázání vážných důvodů či právního zájmu. Nestačí tedy pouze povinnost tyto důvody tvrdit, ale též prokázat. Důkazní břemeno leží zcela nepochybně na žadateli o nahlédnutí do spisu.

Stěžovatel však v průběhu řízení před správním orgánem žádný právní zájem či vážný důvod nejen neprokázal, ale dokonce ani netvrdil. Ve stížnosti stěžovatele na postup správního orgánu, který jej předvolal k řízení jako svědka (stížnost je založena na č. listu 19 správního spisu), stěžovatel uváděl, že měl mít postavení účastníka řízení jako poškozený a dále jako oznamovatel přestupku. V žádosti o nahlédnutí do spisu pak jako jediný důvod stěžovatel uvedl, že zjistil nesrovnalosti v postupu Policie ČR (žádost je založena na č. listu 23 správního spisu). Ze správního spisu pak kasační soud ověřil, že žádné konkrétní tvrzení o vážných důvodech či právním zájmu nebylo ani obsahem doplněného odvolání, které bylo žalovanému postoupeno po vydání rozhodnutí. V doplnění stěžovatel opakovaně trval na svém právu nahlížet do spisu dle § 72 písm. b) zákona o přestupcích a dále své oprávnění nahlížet do spisu odvozoval ze zákona o svobodném přístupu k informacím (doplnění odvolání je založeno na č. listu 26 správního spisu).

Vytyká-li stěžovatel správnímu orgánu a žalovanému, že mu neumožnily nahlédnout do správního spisu, ačkoliv jeho právní zájem vyplýval z jeho oprávnění domáhat se v občanskoprávním řízení náhrady škody, pak takové výtky nemají opodstatnění, neboť stěžovatel žádné důvody ve smyslu § 38 správního řádu správnímu orgánu k posouzení nepředestřel. Poprvé tyto důvody uplatnil v žalobě. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, neboť je nutné respektovat převážně uplatňovaný kasační princip soudního řízení vedeného dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Neuvedl-li stěžovatel v řízení před správním orgánem žádné důvody, které by svědčily o jeho právu nahlédnout do spisu ve smyslu výše citovaného ustanovení, nelze správnímu orgánu vytykat, že podle citovaného ustanovení nepostupoval, a domáhat se z tohoto důvodu zrušení správního rozhodnutí v řízení před soudem. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem krajského soudu, který nepovažoval stěžovatelem v žádosti o nahlížení do spisu uplatněný důvod „že zjistil nesrovnalosti v práci Policie ČR“ za prokázaný právní zájem či jiný vážný důvod ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu.

Námítku stěžovatele napadající absenci usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, zda stěžovatel je či není účastníkem řízení, Nejvyšší správní soud nemohl dle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. projednat, neboť tato nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem.

Pokud jde o námítku týkající se stěžovatelova práva nahlédnout do spisu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, dopustil se krajský soud jejím věcným vypořádáním vady, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel uplatnil tuto námítku poprvé v doplnění odvolání ze dne 5. 1. 2009, doručeném správnímu orgánu 8. 1. 2009, a téhož dne postoupeném žalovanému. Žalovaný

předmětné doplnění neučinil předmětem rozhodování o odvolání. Žalovaný tedy rozhodoval pouze o blanketním odvolání a vypořádání námítky směřující do oprávnění nahlédnout do spisu dle zákona o svobodném přístupu k informacím v napadeném rozhodnutí žalovaného zcela absentuje. Krajský soud však ve správním soudnictví nemůže absentující úvahu žalovaného nahradit úvahou vlastní a pouze na základě své vlastní úvahy námítku, ke které měl prvotně zaujmout stanovisko správní orgán, jako nedůvodnou zamítnout. V obecné rovině musí soud ve správním soudnictvím k zákonným způsobem uplatněnému žalobnímu bodu nejprve přezkoumat postup správního orgánu ve vztahu k namítané otázce, tedy jakou úvahu žalovaný ohledně této otázky zaujal; zjistí-li, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí k uvedené otázce vůbec nevyjádřil, jak je tomu v nyní projednávané věci, má soud povinnost následně posoudit, zda byl či nebyl žalovaný povinen předmětnou otázku vypořádat a poté případně posoudit důsledek absence této úvahy na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 22. července 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu