

## Účastník řízení

Pokud správní orgán zamítne odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřijatelné, neboť bylo podáno osobou neoprávněnou, pak žaloba proti takovému rozhodnutí nemůže být z povahy věci odmítnuta z téhož důvodu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Posouzení, zda žalobce byl účastníkem správního řízení, je zde otázkou meritorní, nikoliv otázkou procesní legitimity.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12.05.2021, čj. 3 As 294/2019 - 42)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobkyně: a) Správa železnic, státní organizace (dříve pod názvem Správa železniční dopravní cesty, státní organizace), se sídlem P., b) České dráhy, a. s., se sídlem P., proti žalovanému: Krajský úřad Libereckého kraje, se sídlem L., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 7. 2019, č. j. 51 A 23/2017 - 111, tak, že rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 7. 2019, č. j. 51 A 23/2017 - 111, se zrušuje ve vztahu k žalobkyni a) a věc se vrací tomuto soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 14.8.2017, č.j.OD1036/17-3/67.1/17267/Rg KULK 60940/2017 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), zamítl jako nepřijatelné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Turnov (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. OD/17/10485/PRS. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně zastavil podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. [200/1990 Sb.](#), o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“) přestupkové řízení, vedené s M. M. jako s podezřelým ze spáchání přestupku (dále jen „podezřelý“), neboť skutek, o kterém se řízení vedlo, nebyl přestupkem. Tento skutek měl spočívat v tom, že podezřelý dne 4. 2. 2017, ve 14:47 hodin, na silnici č. III/27915, v km 0,534 v katastru obce Přepeře, na železničním přejezdu č. P2723, jako řidič přejížděl jednokolejný železniční přejezd zabezpečený světelným přejezdovým zabezpečovacím zařízením v době, kdy z jeho levé strany přijížděl vlak od Turnova. Podezřelý se přitom neměl řídit světelnými signály, nepřesvědčil se, zda může železniční přejezd bezpečně přejet, přičemž nedovoleně na železniční přejezd vjel, a to v době, kdy byla dávana výstraha dvěma červenými střídavě přerušovanými světly signálu přejezdového zabezpečovacího zařízení, a kdy byl vidět přijíždějící vlak. Na železničním přejezdu poté došlo ke střetu zadní části osobního motorového vozidla s levou přední částí vlaku.

[2] Žalovaný své rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřijatelné, odůvodnil tím, že žalobkyně neuplatnila u správního orgánu prvního stupně nárok na náhradu škody, která jim měla být přestupkem způsobena, a proto nebyly ve smyslu § 72 písm. b) přestupkového zákona účastníky řízení. I kdyby však tento nárok uplatnily, mohly by se odvolat pouze proti výroku o náhradě škody dle § 81 odst. 2 přestupkového zákona.

[3] Žalobkyně brojily proti rozhodnutí žalovaného žalobami podanými ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který je odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a to usnesením ze dne 19. 7. 2019, č. j. 51 A 23/2017 - 111. Krajský soud dospěl k závěru, že obě žaloby byly podány osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

[4] V odůvodnění krajský soud obsáhle citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10.

2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100, č. 2276/2011 Sb. NSS (dále jen „rozsudek NSS z října 2007“). Uvedl, že rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení se týká otázky viny a trestu podezřelého, nikoli náhrady škody. Pokud obě žalobkyně jako poškozené neuplatnily v přestupkovém řízení nárok na náhradu škody, nemají postavení účastníků řízení. Pokud takové osoby podají žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jež se týká pouze viny a trestu za přestupek, soudu nezbyvá, než takovou žalobu odmítnout dle již zmiňovaného § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[5] Žalobkyně a) - dále jen „stěžovatelka“ - napadá výše uvedené usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[6] Uvádí, že napadeným usnesením byla „zcela flagrantním způsobem“ porušena její práva plynoucí ze základních zásad správního řádu a z přestupkového zákona. Poukazuje na to, že dle § 70 nyní platného zákona č. [250/2016](#) Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, má správní orgán povinnost vyrozumět osoby, jimž byla spácháním přestupku způsobena škoda. Cituje z odborného článku názor, podle něhož dle původní úpravy bylo třeba dovozovat tuto povinnost správního orgánu výkladem. Dále též odkazuje na § 4 správního řádu, jež upravuje poučovací povinnost správního orgánu, a i z něj dovozuje, že správní orgán byl povinen ji vyrozumět o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody.

[7] Stěžovatelka považuje za nepřiléhavý rozsudek NSS z října 2007, o nějž opřel své usnesení krajský soud. Připouští, že v judikovaném případě soud řešil otázku hmotněprávní legitimace k podání odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, a stejně tak i k podání správní žaloby za situace, ve které poškozený brojil proti výroku o vině. Nicméně v tomto rozsudku nebyla posuzována otázka povinnosti správních orgánů vyrozumět dotčené osoby o možnosti přihlásit se do řízení s nárokem na náhradu škody, respektive o možnosti stát se účastníkem přestupkového řízení. Stěžovatelka uzavírá, že závěr krajského soudu o tom, že nestřežila svoje práva, a proto nebyla účastníkem správního řízení, je nesprávný a nepřekoumatelný.

[8] Žalobkyně b) se ve svém vyjádření s kasační stížností plně ztotožnila. Podle ní obě žalobkyně nenapadly rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro samotný „meritorní výrok“; zjevně by napadly i jakékoli jiné rozhodnutí, pokud by mu předcházelo podobné „flagrantní porušení jejich procesních práv“. Pokud krajský soud v napadeném usnesení připouští pasivitu správních orgánů, a předpoklad, že si poškození budou sami ověřovat, zda je v konkrétní věci vedeno správní řízení, aprobejuje tak nekonzistentní a nepředvídatelný výkon veřejné správy.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným usnesením (chybně jej označuje jako „rozsudek“ - pozn. NSS) a uvádí, že zákonnost správního řízení byla dodržena.

[10] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a za stěžovatelku jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu výslovně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., tedy stručně řečeno (1) z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, (2) z důvodu vady řízení před správním orgánem, dále

(3) z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, popřípadě jiné vady řízení před soudem, a nakonec (4) z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[13] Takto vymezené důvody kasační stížnosti opomíjejí fakt, že krajský soud napadeným usnesením žalobu stěžovatelky [jakož i žalobkyně b)] odmítl a meritorně ji tak neposuzoval. V takové situaci přichází v úvahu právě pouze důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., zde konkrétně tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud k tomu ovšem zdůrazňuje, že ze zásady iura novit curia (soud zná právo) plyne, že stěžovatelka není povinna podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení právního předpisu; soud je posuzuje podle jejich obsahu. Stěžovatelce tedy nelze klást k tíži, že vyjma písm. e) citovaného ustanovení s. ř. s. ve zbytku označila důvody kasační stížnosti nesprávně.

[14] V kasační stížnosti ostatně také jen de facto namítá nezákonnost napadeného usnesení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Ačkoli pro usnesení užíla několikrát též adjektiva „nepřezkoumatelné“, fakticky žádný konkrétní důvod nepřezkoumatelnosti neuvádí a „nepřezkoumatelnost“ spatřuje pouze v tom, že krajský soud opřel svůj výrok o závěry, s nimiž stěžovatelka nesouhlasí. Krajský soud v napadeném usnesení řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. O tom, že je napadené usnesení opřeno o dostatek relevantních důvodů, ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatelka s jeho závěry polemizuje v kasační stížnosti. Napadené usnesení tak plně splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[15] V posuzované věci jde o otázku, zda je stěžovatelka osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného, jestliže předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného o zamítnutí jejího odvolání pro nepřípustnost a současně prvostupňové správní rozhodnutí je výlučně rozhodnutím o vině a trestu podezřelého z přestupku, kdežto stěžovatelka je dle svého tvrzení poškozenou.

[16] Stěžovatelce je třeba přisvědčit, že krajský soud v napadeném usnesení vycházel bez dalšího z rozsudku NSS z října 2007 (viz odstavec [4] výše; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), ačkoli tento rozsudek nebyl pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. relevantní z následujících důvodů. Předně, uváděný rozsudek se vyjadřoval (jak správně uvedla též stěžovatelka) pouze k procesnímu postavení žalobce, jenž brojil správní žalobou přímo proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž bylo zastaveno správní řízení s podezřelým. V judikované věci ani nevznikl problém, že by správní orgán nejednal s tehdejším žalobcem jako s účastníkem řízení; právě naopak, tehdejší žalobce jako poškozený účastníkem řízení byl a správní orgán prvního stupně rozhodoval jak o vině tehdejšího podezřelého, tak i o nároku poškozeného na náhradu škody.

[17] Odlišnost dále spočívá v tom, že předmětem soudního přezkumu ze strany krajského soudu v nyní projednávané věci nebylo rozhodnutí správního orgánu o vině podezřelého, ale rozhodnutí žalovaného jako orgánu odvolacího podle § 92 správního řádu, jímž bylo odvolání zamítnuto jako nepřípustné. Posledně uvedené rozhodnutí dle odkazovaného ustanovení správního řádu netvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, protože v případě opožděného nebo nepřípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, a to právě uplynutím lhůty pro odvolání, na čemž již opožděné nebo nepřípustné odvolání nemůže nic změnit (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 345/2017 - 20). Žalovaný jako odvolací orgán zde rozhodoval pouze o - z jeho pohledu - nepřípustném odvolání stěžovatelky [a žalobkyně b)], proto byl též výrok jeho rozhodnutí odlišný od výroků předvídaných v § 90 odst. 1 správního řádu pro „běžné“ odvolací řízení. Žalovaný v takovém případě odvolání pouze zamítal pro nepřípustnost, zároveň však nepotvrzoval správnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve smyslu § 90 odst. 5 správního řádu.

[18] Z výše uvedených důvodů lze tedy s jistou nadsázkou konstatovat, že stěžovatelka je osobou „zjevně oprávněnou“ k podání správní žaloby, neboť právě jí bylo po právu doručeno rozhodnutí žalovaného o jejím odvolání, respektive o tom, že je její odvolání nepřipustné.

[19] Samotná otázka toho, zda stěžovatelka měla být účastníkem správního řízení před správním orgánem prvního stupně, respektive jestli byly či nebyly dány zákonné důvody pro to, aby žalovaný shledal její odvolání nepřipustným, je již otázkou věcného posouzení žaloby stěžovatelky, a tam přednesených námitek. Nejvyšší správní soud na tomto místě pro úplnost připomíná, že podle jeho setrvalé judikatury se odvolací správní orgán v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81).

[20] Vzhledem k tomu, že krajský soud věcný přezkum rozhodnutí žalovaného neprovedl, Nejvyšší správní soud se již nemohl zabývat vlastní otázkou, zda byla dána povinnost správních orgánů vyrozumět dotčené osoby o možnosti přihlásit se s náhradou škody, respektive o možnosti stát se účastníkem přestupkového řízení (jako poškozený). Na tuto otázku totiž bude muset odpovědět krajský soud v dalším řízení.

[21] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, proto zrušil napadené usnesení pouze ve vztahu k ní [neboť žalobkyně b) kasační stížnost proti usnesení krajského soudu nepodala a vyjádřila tak vůli v soudním řízení dále nepokračovat] a vrátil věc v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy že (při splnění podmínek řízení) žalobu stěžovatelky věcně projedná.

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Konkordátní smlouva se Svatým stolcem](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Práva dětí](#)
- [Určitost sankcionované povinnosti](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)