

JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D., Olomouc¹⁾

Mgr. Lenka Mičkalová, Olomouc²⁾

Tvrzený účastník – poškozený v řízení o přestupku

I. Úvodem

Bezesporu k nejzásadnějším institutům správního řízení zařazujeme subjekty správního řízení, bez kterých bychom stěží mohli hovořit o jeho existenci. Zejména pak základní skupiny subjektů správního řízení, tj. správní orgány a účastníci řízení, otevírají poměrně značný prostor k diskuzi nad nejasnostmi, problematickými aspekty obecné i zvláštní právní úpravy, jakož mohou způsobovat určité problémy v oblasti správní praxe, ba dokonce v samotné judikatuře správních soudů. Správné určení okruhu účastníků správního řízení patří zajisté k těm nejsložitějším otázkám, které správní orgány musí řešit v průběhu trvání celého řízení.

Na první pohled se může zdát, že aplikace institutu tvrzeného účastníka správního řízení³⁾ nemusí činit v praktickém životě žádný problém. Jak však ukazuje také judikatura správních soudů, ne vždy je aplikace tohoto institutu jednoznačná a mohou vzniknout určité dílčí problémy, které je nezbytné v řízení řešit.

Autorky tohoto článku se rozhodly položit si v souvislosti s výše uvedeným institutem otázku, zda je možné aplikovat na poškozeného v řízení o přestupku ustanovení o tvrzeném účastníkovi, tedy jaké problematické aspekty plynou z aplikace ustanovení § 28 správního řádu na vymezení poškozeného v řízení o přestupku, a to zejména s ohledem na jeho možnou procesní aktivitu a zda je vždy bez pochybností, kdo je poškozeným v řízení o přestupku, resp. jakým způsobem lze založit účastenství poškozeného jako osoby tvrdící vznik škody jednáním obviněného.

II. Úprava vztahující se k tvrzenému účastníkovi

Nejdříve stručně vymezíme skutečnosti, které se týkají tvrzeného účastníka

¹⁾ Autorka je odbornou asistentkou působící na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a vykonává praxi advokátní koncipientky v Mohelnici.

²⁾ Autorka je externí doktorandkou Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a advokátní koncipientkou působící v Olomouci.

³⁾ Pod pojmem „tvrzený účastník“ budeme v textu označovat osobu, u níž jsou splněny podmínky podle § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

správního řízení, které následně budeme konfrontovat s právní úpravou týkající se poškozeného v řízení o přestupku. Z teoretických poznatků o správním právu procesním je více než zřejmé, že správní řád upravuje tři základní kategorie účastníků správního řízení – tzv. účastníky hlavní, účastníky vedlejší (dotčené) a účastníky, o nichž to stanoví zvláštní zákon.⁴⁾ S ohledem na toto základní teoretické členění účastníků správního řízení je zřejmé, že tzv. *tvrzený účastník* nepředstavuje čtvrtou kategorii účastníka správního řízení, ale správní řád v § 28 pouze stanoví, jak je nutno zacházet v průběhu správního řízení s osobou, která o sobě tvrdí, že je účastníkem správního řízení, přičemž jsou zde pochybnosti o jejím postavení. V takovém případě má být s touto osobou zacházeno jako s účastníkem řízení, resp. je povinností správního orgánu zacházet a jednat s touto osobou jako s účastníkem správního řízení do té doby, než správní orgán rozhodne o jejím postavení ve formě deklaratorního rozhodnutí (usnesením).

Úpravu podmínek pro přiznání postavení tvrzeného účastníka správního řízení nalézáme v ustanovení § 28 správního řádu.⁵⁾ Toto zákonné ustanovení má za cíl zajistit, aby se účastnili správního řízení všichni jeho účastníci a má tak napomáhat v případech, kdy pro správní orgán nemusí být na základě obecné úpravy ve správním řádu či na základě zvláštní úpravy zcela jednoznačný a patrný konkrétní okruh účastníků, a to s ohledem na možnou skutkovou složitost věci, která je předmětem dotyčného řízení.

K tomu, aby mohlo být dle správního řádu přistoupeno k postupu dle § 28, je nutné, aby zde byla osoba, která o sobě tvrdí, že je účastníkem řízení a správní orgán musí mít pochybnost o tom, zda je tato osoba účastníkem daného řízení, či ne. S ohledem na to, že správní řád pracuje s termínem „tvrdí“, je zřejmé, že se vyžaduje aktivita takové osoby, její bdělost a informovanost o všech řízeních, ve kterých by mohla vystupovat jako účastník, a to ať už z pozice hlavního účastníka, tak z pozice dotčeného účastníka, tedy osoby, která by mohla být dotčena na svých právech a právem chráněných zájmech. V praxi je velmi složité zajistit, aby byla taková osoba seznámena se všemi správními řízeními, které byly zahájeny o určité otázce a které by se mohly dotýkat jejího postavení (resp. hmotných práv a povinností). Uvedené je způsobené zejména tím, že většina správ-

⁴⁾ Viz § 27 odst. 1, 2, 3 správního řádu.

⁵⁾ Dle § 28 odst. 1 správního řádu: „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, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“

Dle § 28 odst. 2 správního řádu: „Jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.“

Někdy se o ustanovení § 28 správního řádu hovoří jako o ustanovení týkajícím se tzv. sporného účastnictví (viz VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 339.).

ních řízení není veřejně oznamována na úředních deskách příslušných správních orgánů, vyjma např. řízení s velkým počtem účastníků, apod.

O postavení tvrzeného účastníka – tedy zda správní orgán vyřešil svoje pochybnosti ve prospěch či neprospěch účastenství této osoby v řízení – vydává správní orgán usnesení. Obecně se forma usnesení ve správních řízeních používá tam, kde to zákon stanoví, což jsou typicky příklady rozhodování o procesních otázkách. Forma usnesení v současném správním řádu byla zvolena z toho důvodu, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek.⁶⁾ Z takového postupu zákonodárce je zřejmé, že bylo upřednostněno hledisko procesní ekonomie, což se promítá též do skutečnosti, že není možné o takovém usnesení obnovit řízení,⁷⁾ stejně tak není možné toto usnesení samostatně přezkoumávat dle § 94 odst. 3 správního řádu.⁸⁾ Usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu není možné z povahy věci považovat za rozhodnutí, kterým se vede řízení před příslušným správním orgánem. O tom, zda tvrzený účastník je či není účastníkem správního řízení, rozhoduje správní orgán deklaratorně, protože „*postavení účastníka řízení dotyčná osoba buď má, nebo nemá již od začátku správního řízení, usnesení správního orgánu tuto skutečnost pouze deklaruje. To platí jak pro případy, kdy bylo usnesením rozhodnuto, že určitá osoba účastníkem je a je jím tedy již od počátku řízení, tak pro případy, kdy bylo vydáno usnesení, že určitá osoba účastníkem není a nebyla jím tedy rovněž od počátku řízení, nikoliv až od okamžiku vydání usnesení.*“⁹⁾

Rozhodnutí o tom, že určitá osoba není účastníkem řízení, má dalekosáhlé dopady do jejích hmotných a procesních práv a povinností. Správní orgán s touto osobou dále nejedná jako s účastníkem řízení; pravomocným usnesením o účastenství tvrzeného účastníka je pak každý správní orgán vázán, jelikož taková osoba posléze nemůže podat odvolání proti dalším rozhodnutím, které byly vydány v tomto správním řízení, protože by takové odvolání podávala osoba, která k tomuto úkonu není oprávněna, přičemž takové odvolání by muselo být zamítnuto.¹⁰⁾ Z těchto skutečností je více než zřejmé, že není možné usnesení o tvrzeném účastníkovi degradovat na pouhé usnesení, kterým by se upravovalo vedení řízení. Taková osoba se může následně bránit odvoláním proti tomuto usnesení, potažmo proti němu podat žalobu, protože toto usnesení nepředstavuje kompetenční vyluku ve smyslu § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.¹¹⁾

⁶⁾ Srov. § 76 odst. 6 správního řádu.

⁷⁾ Shodně např. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 858.

⁸⁾ K naplnění zásady procesní ekonomie ve vztahu k užití usnesení jako nejvhodnějšího prostředku o rozhodnutí o postavení tvrzeného účastníka blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 340 – 341.

⁹⁾ JEMELKA, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 139.

¹⁰⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147.

¹¹⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26.

S výše uvedeným pak vzniká otázka, dokdy může správní orgán rozhodnout o postavení tvrzeného účastníka. Již z pouhého gramatického výkladu § 28 odst. 1 poslední věty správního řádu je možné dojít k závěru, že toto usnesení je možné vydat pouze do doby, kdy správní orgán věc projednává a doposud o ní meritorně nerozhodl. Uvedené též potvrzuje Nejvyšší správní soud: „*Nejvyšší správní soud za rozhodnutí, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat, považuje i účastenství podle § 28 odst. 1 spr. ř.*“¹²⁾ Jak však bude patrné z následujících judikatorních názorů správních soudů, existují z tohoto obecného pravidla výjimky. Tak NSS například rozhodl, že: „*bylo-li ale již vydáno rozhodnutí v I. stupni a probíhá řízení odvolací (k oprávněnému prostředku podanému jiným účastníkem) musí [správní orgán – pozn. aut.] umožnit opomenutému účastníkovi doručení rozhodnutí I. stupně podat rovněž odvolání. Odpírá-li naopak osobu za účastníka uznat, podle převažujícího mínění praxe i doktríny o tom vydá procesní rozhodnutí (§ 14 spr. ř., není výslovně § 28 odst. 1 spr. ř. z r. 2004).*“¹³⁾ Tento názor se vztahoval zejména k situaci, kdy se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou nabytí právní moci rozhodnutí v případě, kdy nebylo rozhodnutí doručeno opomenutému účastníkovi. Jinou výjimku z výše uvedeného vyslovil Krajský soud v Ústí nad Labem: „*Správní orgán je povinen vydat usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu vždy, když pro posouzení otázky účastenství je třeba provést skutková šetření, a to bez ohledu na to, zda potřeba provést skutková šetření k otázce účastenství vypstane až ve stádiu odvolacího řízení.*“¹⁴⁾

S ohledem na výše uvedené jsou autorky toho názoru, že by správní orgán měl vydávat usnesení dle § 28 správního řádu primárně do doby, než bude rozhodnuto ve věci v I. stupni, přičemž není vyloučeno, že i v následujícím odvolacím řízení vyvstanou pochybnosti o postavení určité osoby jako účastníka řízení, kdy tak bude nutné využít aplikaci tohoto ustanovení, a to v mezích výše naznačených judikatorních závěrů.

Jak již bylo řečeno, ustanovení o tvrzeném účastníkovi se užije v případech, kdy jsou zde *pochybnosti* o postavení dotčené osoby jako účastníka určitého správního řízení. Za účelem odstranění těchto pochybností může správní orgán provést nezbytné dokazování, které by nemělo být značně rozsáhlé. V opačném případě by bylo vhodnější, aby takovou osobu učinil preventivně účastníkem řízení a dokazování o dotčení jejích hmotných práv či povinností provedl až v meritorním řízení, kde se správní orgán vypořádá se všemi námitkami takové osoby.¹⁵⁾ Tento opatrný postup svědčí ve prospěch zásady spravedlivého řízení,

¹²⁾ Viz bod 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147.

¹³⁾ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118.

¹⁴⁾ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 1. 2013, č. j. 15 A 38/2010-31.

¹⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63: „*Dokazování v řízení podle § 14 správního řádu z roku 1967 (§ 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004), směřující k posouzení, zda osobě svědčí postavení účastníka řízení, má své limity a nemůže být natolik obsáhlé a blíže související s předmětem meritorního řízení, aby de facto předjímalo konečné rozhodnutí. V takovém případě je namístě osobu tvrdící své účastenství (preventivně) účastníkem řízení učinit a dokazování o možném dotčení jejích*

jakož i zásady procesní ekonomie. Je však na správním orgánu, aby rozhodl, zda takový postup použije, a to zejména s ohledem na okolnosti daného případu.

Usnesení podle § 28 správního řádu se nevydává v případech, kdy správní orgán nemá pochybnosti o postavení dotyčné osoby. Jedná se typicky o případy, kdy není třeba provádět jakékoliv právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy – takovým případem je zejména situace, kdy je účastenství *expressis verbis* řešeno přímo v zákoně. Shodně může příslušný správní orgán postupovat v případě, kdy pro posouzení otázky účastenství není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence pochybností, jak má na mysli § 28 odst. 1 věta první správního řádu a obligatorně musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení.¹⁶⁾ Případy, kdy se nebude vydávat usnesení o účastenství tvrzeného účastníka, by měly být zcela limitovány na situace, kdy je nesporné, že dotyčná osoba není účastníkem správního řízení. Pokud zde takovou míru jistoty správní orgán nenalézá, bylo by jistě nejvhodnější, aby takové usnesení vydal, protože uvedeným postupem nebudou nikterak zkrácena práva takové osoby.¹⁷⁾

III. Použitelnost ustanovení o tvrzeném účastníkovi ve vazbě k poškozenému v řízení o přestupku

Z hlediska teoretického je nutné se zamyslet nad tím, zda má aplikace ustanovení o tvrzeném účastníkovi své místo v řízení o přestupcích. Ustanovení o tvrzeném účastníkovi je upraveno ve správním řádu, jakožto obecném právním předpisu, který se subsidiárně použije ve zvláštních správních řízeních, pokud zvláštní zákon neobsahuje jinou právní úpravu. Zvláštní právní předpisy pravidelně stanovují speciálně okruh účastníků řízení, kdy je tak naprosto vyloučena aplikace § 27 správního řádu. Obdobně tomu je v případě zákona o přestupcích, který ve svém § 72 vyjmenovává tyto účastníky řízení – obviněného z přestupku, poškozeného (pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem), vlastníka věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části řízení týkající se zabránění věci a navrhovatele, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1¹⁸⁾.

Správní řád nalézá své místo v otázkách účastenství při aplikaci zvláštních

práv provést až v meritorním řízení, za současného vypořádání všech námitek, na nichž osoba bez účastenství staví.“

¹⁶⁾ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 1. 2013, č. j. 15 A 38/2010-31; rozsudek Nejvyššího správního soudu 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39.

¹⁷⁾ K tomu *a contrario* srovnej např.: „Pokud správní orgán dospěje k závěru, že opomenutému účastníkovi je toto postavení odíráno protiprávně, postačí, když s ním začne jednat, což může být realizováno již v řízení prvoinstančním a nemusí se vyčkávat až na řízení odvolací, přičemž není zásadní vadou, když ani nevydá usnesení, že někdo ve sporných případech účastníkem je a tudíž se přibírá k řízení, protože takovým postupem nedochází ke zkrácení práv účastníka.“ MATES, P. Odvolání účastníkem správního řízení. *Bulletin advokacie*, 2014, roč., č. 10, s. 34.

¹⁸⁾ Jde o úpravu platnou do 30. 9. 2016 (poznámka autorská).

předpisů například v případech, kdy existuje spor o účastenství mezi správním orgánem na straně jedné a dotyčnou osobou na straně druhé. Tak tomu bude i v případě řízení o přestupcích, protože v zákoně o přestupcích nenalzáme žádné ustanovení, které by vylučovalo obecnou aplikaci § 28 správního řádu.¹⁹⁾ S ohledem na uvedené je možné dojít k závěru, že aplikace § 28 správního řádu je přípustná i v řízeních o přestupcích.²⁰⁾

Dříve než se zaměříme na bližší rozebrání určitých problematických aspektů souvisejících s aplikací ustanovení o tvrzeném účastníkovi ve vztahu k poškozenému v řízení o přestupcích, je nutné si zodpovědět následující otázku: **Je poškozený účastníkem hlavním nebo vedlejším? Pokud je hlavním účastníkem, je možné, aby vůbec o takovém účastníkovi měl správní orgán pochybnosti?** S ohledem na charakter řízení o přestupcích je zřejmé, že hlavním účastníkem tohoto řízení je vždy obviněný, protože mu rozhodnutí o přestupku může založit určitou povinnost, navíc bez obviněného by bylo těžko myslitelné toto řízení. Správní orgán by neměl mít o určení tohoto hlavního účastníka velké pochybnosti, a to zejména po fázi prověření skutečností z došlého oznámení o přestupku. Teprve až v zahájeném řízení se bude prokazovat, zda se skutečně obviněný přestupku dopustil či nikoliv. Vždy je u obviněného z přestupku určitá míra nejistoty, že jeho vina prokázána nebude, ale toto je otázkou již samotného dokazování ve věci samé s příslušnými důkazními prostředky než otázkou rozhodování, zda skutečně zahájit řízení proti takové osobě. Výše uvedené je navíc podpořeno skutečností, že postavení obviněného jako účastníka řízení vyplývá už ze samotného jeho procesního postavení, kdy ho správní orgán obvinil ze spáchání určitého přestupku. Pakliže tedy správní orgán tuto osobu obvinil, tak se stává účastníkem řízení a správní orgán nemůže mít pochybnost o tom, zda někoho obvinil či ne. Dle autorek je s odkazem na uvedené tedy více než jasné, že aplikace ustanovení § 28 správního řádu nemá místo, pokud jde o postavení obviněného z přestupku.

Pokud jde o osobu poškozeného, je třeba určit, zda je hlavním účastníkem či účastníkem vedlejším. V případě, že poškozený uplatní nárok na náhradu škody, bude nutně součástí řízení o přestupku též adhezní řízení, kdy správní orgán na základě všech skutečností rozhodne, zda přizná poškozenému nárok na náhradu škody. Jinými slovy řečeno rozhodnutím může správní orgán této osobě založit či zrušit určité právo, a proto je nutné poškozeného chápat jako hlavního účastníka ve vztahu k adheznímu řízení.²¹⁾ Dle autorek je možné aplikovat

¹⁹⁾ K tomu srovnej odst. 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147.

²⁰⁾ Uvedený názor též podporuje komentářová literatura, a to konkrétně HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 351.

²¹⁾ Stejný závěr je možné nalézt např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 386. Obdobně viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 438.

ustanovení o tvrzeném účastníkovi i ve vztahu k poškozenému jakožto hlavnímu účastníkovi, protože se mohou vyskytnout určité případy, kdy budou pochybnosti o postavení této osoby. Z tohoto důvodu je tak zřejmé, že i postavení hlavního účastníka nemusí vždy být jisté a bez pochybností.

Aby se poškozený stal účastníkem řízení o přestupku, je nutné, aby svůj nárok uplatnil, a to způsobem uvedeným v § 70 odst. 1 zákona o přestupcích. Zpravidla již v oznámení o přestupku, které nejčastěji sepisují orgány policie, dochází k identifikaci osob důležitých pro přestupkové řízení – obviněného, případného poškozeného a případné další svědky, kteří se mohou blíže vyjádřit k závadnému jednání obviněného. V praxi mnohé správní orgány projednávající přestupky prostřednictvím informací z oznámení o přestupku získávají možnou identifikaci osoby poškozeného z přestupku, kdy se jí mohou již před zahájením řízení dotázat, zda bude uplatňovat svůj adhézní nárok (zejména to je významné pro účely aplikace možného blokového řízení jako jedné z forem zkráceného přestupkového řízení) či dotázat se této osoby po zahájení řízení ve věci samé, zda bude uplatňovat svůj nárok vůči obviněnému z přestupku, a to samozřejmě po náležitém poučení o právech takové osoby. Uvedený postup je jistě vstřícným krokem ve vztahu k poškozenému, aby byl řádně informován, kdy a jak může uplatňovat svůj nárok na náhradu škody. Takový postup není od správních orgánů obligatorně vyžadován, ale jistě z důvodu vhodnosti a obsahu došlého oznámení o přestupku, jakož i s vědomím náležitého stanovení okruhu účastníků řízení, by měl správní orgán náležitě zjišťovat postavení jednotlivých osob po celou dobu řízení.²²⁾ V této souvislosti by autorky chtěly zdůraznit, že ty správní orgány, které se neobrací na možné poškozené v rámci svých úkonů, ať už před zahájením řízení nebo po něm, zkracují možnost poškozených mít povědomost o jakémkoliv řízení, které by se mohlo dotýkat jejich nároku. Zákon o přestupcích totiž neupravuje povinnost správního orgánu oznámit zahájení řízení o přestupku na úřední desce, tudíž je možná povědomost poškozeného o tom, že je projednáván přestupek obviněného, v jehož důsledku došlo k majetkové škodě na straně poškozeného, značně snížena, a to zejména v případech, kdy se jedná o majetek poškozeného, který se např. pravidelně nevyskytuje na území obce, kde byl spáchán přestupek, apod.²³⁾ Uvedené samozřejmě neplatí v případech, kdy závadné jednání přestupce nahlásí přímo u příslušného orgánu poškozený sám.

²²⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, č. j. 5 As 57/2006.

²³⁾ Srov. HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ H. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 354, kde je uvedeno, že „za účelem možnosti řádného uplatnění jejich nároků na náhradu škody je správní orgán povinen osobu o tomto právu náležitě poučit a současně jí k uplatnění poskytnout přiměřenou lhůtu.“ Autorky jsou toho názoru, že by jistě měl mít správní orgán povinnost řádně poučit možnou osobu poškozeného o jejím nároku a způsobu jejího uplatnění pro účely přestupového řízení, ale bohužel tato povinnost nebude naplněna vždy zejména v případech, kdy se bude jednat o skutkově složité věci, které budou vyžadovat bližší probádání ze strany správního orgánu, a proto jen stěží si je možné představit, že ve složitějších situacích může správní orgán své povinnosti dostát.

Jak již bylo výše řečeno, k tomu, aby se poškozený stal účastníkem přestupkového řízení, je důležité jeho přihlášení do řízení se svým nárokem. V případě, že se taková osoba do řízení přihlásí se svým nárokem podle § 70 zákona o přestupcích, často k tomu doloží příslušné listiny, jež prokazují, že škoda byla způsobena v její majetkové sféře. Pak nejsou o jejím postavení po provedeném prošetření oznámení o přestupku pochybnosti, stává se účastníkem řízení bez jakýchkoliv obtíží, a proto v takovém případě zde dle autorek nemá praktické uplatnění ustanovení o tvrzeném účastníkovi.

Jiná by byla ovšem situace, kdyby se dotyčná osoba přihlásila v postavení poškozeného a sama by nedoložila žádné důkazní prostředky na podporu jejího tvrzení. Správnímu orgánu by nebyla ani známa z oznámení o zahájení přestupku, kdy tak vznikají skutkové pochybnosti o tom, zda skutečně může být osobou poškozeného v řízení o přestupku, a proto správní orgán nese důkazní břemeno za účelem zjištění, zda tato osoba bude účastníkem řízení či nikoliv. Zpravidla toto břemeno bude realizovat prostřednictvím dotazu na příslušnou osobu, zda má nějaké listiny, podklady apod. o tom, že majetková škoda způsobena přestupkem vznikla právě jí a na jejím majetku. V takovém případě je zjevné, že pochybnosti zde byly na počátku uplatnění nároku takové osoby, a proto je povinností správního orgánu postupovat dle § 28 správního řádu a vydat usnesení o postavení dotyčné osoby, resp. do jeho vydání s ní jednat jako s účastníkem řízení. S ohledem na uvedené není možné směšovat § 28 správního řádu a § 70 zákona o přestupcích, a proto obě ustanovení mají své důležité místo v řízeních o přestupcích.

Nelze rovněž vyloučit situace, že obviněný z přestupku bude tvrdit, že je to právě poškozený, který si sám škodu způsobil a naopak poškozený bude uplatňovat vůči obviněnému svůj nárok na náhradu škody, protože dle tvrzení poškozeného mu tato škoda byla způsobena jednáním obviněného. S ohledem na uvedené je možné vidět, že stojí proti sobě dvě tvrzení, kdy pokud poškozený nedoloží vše, co podpoří jeho nárok na náhradu škody, může správnímu orgánu při existenci takových dvou rozlišných tvrzení vznikat pochybnosti o postavení poškozeného jako účastníka řízení. Primárně by se měl správní orgán soustředit na odstranění pochybností ohledně okruhu účastníků řízení, kdy může za uvedeným účelem učinit potřebné dokazování, ale pokud by se takové dokazování vztahovalo až k samotnému meritu věci (tj. posouzení viny pachatele), bylo by vhodnější, aby preventivně dotyčné osobě přiznal postavení poškozeného formou usnesení dle § 28 správního řádu, přičemž o nároku a postavení této osoby se blíže vyjádří v rozhodnutí ve věci samé. Pochybnosti o postavení poškozeného mohou vznikat též v tom smyslu, kdy správní orgán bude hodnotit, zda tato osoba může být skutečně nositelem příslušného nároku (tj. bude provádět právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy), a proto i v tomto případě nalézá své místo postup podle § 28 správního řádu.

Na podporu výše uvedeného autorky rovněž uvádí, že ne vždy může být jasné, kdo je poškozeným v řízení o přestupku, a to zejména v případech, kdy se nárok na náhradu škody může skládat z několika dílčích nároků, které mohou být v rukou různých osob. V takovém případě bude velmi složité identifikovat

a individualizovat příslušnou osobu, která má v rukou tu kterou příslušnou část dílčího nároku na náhradu škody a bude nutné provádět podrobnější skutkové šetření celé situace. S tím souvisí také nezbytná otázka, zda je možné rozhodnout o části nároku na náhradu škody, resp. dílčí části v rámci přestupkového řízení, a se zbytkem nároku poškozeného odkázat na soud v občanskoprávním řízení. Dlouhou dobu bylo možné v komentářové literatuře nalézt názor, že není možné takto rozhodnout, protože tento postup § 70 odst. 2 přestupkového zákona nepřipouští, resp. s ním výslovně nepočítá.²⁴⁾ Průlom v této věci učinil až rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011-106, dle kterého je umožněno, aby bylo rozhodnuto i o části nároku poškozeného, kdy takový výklad jistě odpovídá „zdravému rozumu“, jelikož by bylo zcela nelogické, aby poškozený znovu uplatňoval i tuto část nároku v řízení před soudem nebo jiným orgánem, když její výše byla již spolehlivě prokázána u správního orgánu. Uvedený postup vyhovuje i zásadě procesní ekonomie. Pokud by se jednalo svou povahou o nároky nedělitelné, v takovém případě by nebylo možné dle autorek rozhodnout pouze o jejich nesporné části, a to vzhledem k jejich charakteru, proto by bylo nutné odkázat poškozeného s jeho nárokem na řízení občanskoprávní.

Pro obviněného z přestupku má přiznání statutu určité osoby jako poškozeného v řízení následující účinky: Obecně je nutné říci, že přiznáním postavení účastníka poškozený nezískává univerzální účastenství, ale jeho účastenství je vázáno toliko k rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok na náhradu škody.²⁵⁾ Jinými slovy řečeno, nemůže svým postavením a jednáním zasahovat do otázky posuzování viny a sankce obviněného z přestupku, ale toliko může zasahovat do otázek týkajících se pouze jeho nároku (např. vyčíslení výše škody, apod.).²⁶⁾ S tím souvisí nutně též to, že poškozený může následně podat odvolání proti rozhodnutí ve věci samé jen v části týkající se nároku na náhradu škody²⁷⁾. Z takto úzce vymezeného rozsahu procesního oprávnění poškozeného v řízení o přestupku vyplývá i rozsah žalobní legitimace ve věci soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Pro obviněného z přestupku se projeví účastenství poškozeného v tom smyslu, že bude správní orgán v průběhu řízení na něj působit, aby dobrovolně poškozenému nahradil škodu, kdy její vznik a výše byly spolehlivě zjištěny²⁸⁾; v opačném případě bude rozhodnutí o přestupku

²⁴⁾ Srov. ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER M. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně souvisejících předpisů*. 17. vydání. Praha: Linde Praha, 2011, s. 151. Obdobně též HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 345.

²⁵⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 7 As 66/2012-42.

²⁶⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 As 42/2007-40.

²⁷⁾ Srov. § 81 odst. 2 zákona o přestupcích.

²⁸⁾ Autorky souhlasí s názorem vysloveným v komentářové literatuře, a to v tom smyslu, že by způsob působení správního orgánu k dobrovolné náhradě škody měl být zaznamenán ve spise (viz HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 345).

obsahovat výrok o náhradě škody. Ve smyslu výše zmíněného odstavce je možné vyložit též to, že obviněnému z přestupku může být uložena povinnost k náhradě škody, a to v části, která byla spolehlivě prokázána a zjištěna v řízení o přestupku a se zbytkem nároku se bude obviněný soudit s poškozeným v rámci občanskoprávního řízení, což ve svém důsledku může znamenat i zvýšení nákladů obviněného, poškozeného, jakož i protahování včasného odčinění nepříznivých důsledků závažného jednání obviněného z přestupku.

Pokud poškozený neuplatní svůj nárok na náhradu škody či dokonce sám přestupkové řízení nezahájil svým návrhem, přestupkový zákon mu nepřiznává automaticky postavení účastníka řízení z toho důvodu, že tato osoba není v daném řízení přímo dotčena na svých právech, protože samotné rozhodnutí o vině a trestu obviněného z přestupku (bez výroku o náhradě škody) nezasahuje do právní sféry poškozeného. „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.“²⁹⁾ Úpravu adhezního řízení je nutné chápat jako projev určité procesní ekonomie a komfortu pro poškozeného, který tak může zcela efektivním způsobem dosáhnout rozhodnutí o jeho nároku, kdy tato úprava je vázána na aktivitu takové osoby v podobě uplatnění jejího nároku, kdy uvedené jednoznačně podporuje naplnění zásady *vigilantibus iura scripta sunt*.³⁰⁾ A naopak „účelem přestupkového řízení není zajištění podkladů pro to, aby osoba případně přestupkem poškozená měla snadnější výchozí pozici pro uplatňování nároku na náhradu škody proti domnělému škůdci.“³¹⁾

V souvislosti s řízením o přestupku nelze taktéž vyloučit situaci, že poškozený vezme svůj nárok na náhradu škody v plném rozsahu zpět. Tuto skutečnost musí správní orgán uvést v rámci odůvodnění rozhodnutí ve věci samé, tzn., že došlo ke zpětvzetí tohoto nároku (s případným uvedením důvodu vzetí zpět), a proto nebylo jeho zákonnou povinností se dále takovým nárokem zabývat. Ke zpětvzetí tohoto nároku ze strany poškozeného může dojít zejména proto, že došlo ze strany obviněného k dobrovolné úhradě škody v plném rozsahu, případně byla uzavřena příslušná dohoda mezi poškozeným a obviněným.³²⁾ Je nezbytné zdůraznit, že vztah mezi poškozeným a obviněným z přestupku má povahu výlučně soukromoprávní, resp. se zde řeší toliko majetkoprávní nároky poškozeného způsobené jednáním, které bude právně kvalifikováno jako přestupek.³³⁾

S výše nastíněným vzniká ovšem taktéž otázka, jakým způsobem ukončit účastenství poškozeného, který vzal svůj nárok v plném rozsahu zpět. V komen-

²⁹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 2 As 73/2006.

³⁰⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100.

³¹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 1. 2014, č. j. 30 Cdo 2715/2013.

³²⁾ Nejedná se o formu smíru ve smyslu § 141 odst. 8 správního řádu.

³³⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100.

tářové literatuře můžeme nalézt následující názor: „Vezme-li poškozený uplatněný nárok na náhradu majetkové škody v celém rozsahu zpět, správní orgán vyloučí tohoto poškozeného z řízení podle § 28 SpŘ, protože již není důvod, aby byl nadále jeho účastníkem.“³⁴⁾ Odůvodnění tohoto názoru však nikde nenalzáme. S uvedeným názorem by autorky proto chtěly polemizovat. Jak bylo již řečeno výše, ustanovení § 28 správního řádu má své místo v případech, kdy zde existují pochybnosti o postavení určité osoby, která tvrdí, že je účastníkem řízení. Proto pokud zde takové pochybnosti nejsou, je možné dovést postavení příslušné osoby formou pouhého sdělení dle části čtvrté správního řádu. Za předpokladu, že poškozený sám dobrovolně vezme svůj nárok v plném rozsahu zpět, tedy už netvrdí, že je účastníkem řízení, nejsou zde již ani žádné pochybnosti o jeho postavení, proto není v daném případě pro aplikaci § 28 správního řádu místo. Autorky jsou toho názoru, že správní orgán by v takovém jednoznačném případě nemusel vydávat usnesení, protože to by bylo zjevně nadbytečným úkonem v souvislosti s krokem dotyčné osoby, který učinila. Na druhé straně samozřejmě nic nebrání správnímu orgánu z důvodu procesní jistoty, aby toto usnesení „navíc“ učinil. V souvislosti s postupem poškozeného by bylo vhodné, aby správní orgán obviněného z přestupku informoval, že již poškozený nebude dále účastníkem řízení, resp. že nebude svůj nárok uplatňovat v rámci adhezního řízení.

Komentářový názor uvedený v předchozím odstavci mohl vycházet z jiného následujícího výkladu obdobné situace: „Usnesení o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení, správní orgán vydává jak v případě, kdy s touto osobou dosud nejednal a ta se na základě svého tvrzení svého účastnění domáhá, tak v případě, kdy správní orgán s určitou osobou jako účastníkem řízení jedná, v průběhu řízení však dojde k závěru, že jí postavení účastníka řízení nesvědčí. V takovém případě by nestačilo s takovou osobou jako s účastníkem řízení pouze fakticky přestat jednat nebo jí jen sdělit, že s ní jako s účastníkem správní orgán nadále jednat nebude, ale i v těchto případech je třeba vydat deklaratorní usnesení podle § 28 odst. 1, aby měla tato osoba možnost se proti takovému postupu správního orgánu bránit opravným prostředkem.“³⁵⁾ Nastínný názor ale dle názoru autorek řeší zcela jinou situaci, a to případ, kdy sám správní orgán dojde k závěru, že osoba, se kterou jednal jako s účastníkem řízení, účastníkem řízení není, kdy tak rozhodne formou usnesení, aby byla takové osobě zachována možnost se proti takovému postupu správního orgánu samostatně bránit opravným prostředkem. Předpokládáme však, že správní orgán měl do doby vydání usnesení o postavení osoby jako účastníka řízení určité pochybnosti. Proto pokud sám poškozený vezme svůj návrh zpět, není zde důvod trvat na vydání deklaratorního usnesení dle § 28 správního řádu, a to s ohledem na zásadu procesní ekonomie a s ohledem na to, že správní orgán o postavení takové osoby nemůže mít žádné pochybnosti.

³⁴⁾ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 377. Obdobně též Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy oddělením správním pro zpracovatele přestupkové agendy ze dne 18. 12. 2007.

³⁵⁾ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 346.

Komplikovanější situace by mohla nastat tehdy, pokud by poškozený, který svůj nárok vezme v plném rozsahu zpět, si tento svůj úkon zcela rozmyslel a chtěl by, aby tento nárok byl i přes jeho zpětvzetí následně znovu zařazen k projednání. Mohlo by se zdát, že takovému „svévolnému nakládání“ s nárokem by zabránilo právě vyloučení poškozeného ve smyslu výše uvedených dvou odstavců. V případě, že by došlo k vyloučení poškozeného ve smyslu § 28 správního řádu ve formě usnesení, měla by tato osoba možnost podat proti němu odvolání. V tomto odvolání by musela tvrdit, že je účastníkem řízení, protože znovu uplatňuje svůj nárok v rámci tohoto řízení, přičemž ze zákonné dikce § 70 a 72 přestupkového zákona nelze vyčíst, že by měl poškozený možnost pouze jednou uplatnit v rámci celého přestupkového řízení svůj nárok, příp. nemožnost změnit svůj názor na uplatnění svého nároku. Autorky jsou toho názoru, že pokud by tato osoba znovu uplatnila přes své vyloučení svůj nárok v rámci odvolání, bylo by být jejímu odvolání vyhověno a stala by se účastníkem řízení v pozici poškozeného, a to i přes její předchozí zpětvzetí nároku. Pokud by vyloučený poškozený, který by chtěl znovu uplatnit svůj nárok, nestihl podat odvolání v odvolací lhůtě, mlčky by se tím zcela vyloučila jeho možnost uplatňovat nárok v adhezním řízení a musel by toliko využít cestu občanskoprávní. Tím by mohlo dojít k určitému zkrácení jeho práv, a to s ohledem na zákonnou dikci § 70 a § 72 přestupkového zákona.

V případě, že by správní orgán nerozhodl o vyloučení poškozeného, který vzal svůj nárok zpět, ve formě usnesení, ale ve formě sdělení podle části čtvrté správního řádu a následně by tato osoba znovu uplatňovala svůj nárok, jsou autorky toho názoru, že takový postup by byl hospodárnějším řešením než případy nastíněné v odstavci výše, protože správní orgán by takovou osobu přijal opět za účastníka řízení bez jakýchkoliv pochybností a nedocházelo by k jakémukoliv protahování tohoto řízení vydáváním dalších formálních úkonů. Na podporu uvedeného uvádíme, že ze zákona o přestupcích neplyne, že by poškozený získal své postavení jako účastník přestupkového řízení automaticky, ale pouze v tom případě, že uplatní svůj nárok, jinými slovy řečeno, učiní příslušný dispozitivní úkon vůči správnímu orgánu. Není zapotřebí, aby byl tento úkon poškozeného výslovně označen jako přihlášení jeho nároku, protože každý takový úkon si posoudí správní orgán dle jeho obsahu.³⁶⁾ Účastníkem řízení se tedy poškozený stává uplatněním svého nároku. Proto i opačně může vzít poškozený svůj nárok zcela zpět. Takový úkon je jistě v dispozici tohoto účastníka, a proto zde není místo pro formální úkon správního orgánu, kterým by na podání poškozeného reagoval. Zákon o přestupcích ani komentářová literatura neuvádí, že by i po zpětvzetí svého nároku neměl poškozený možnost uplatňovat svůj nárok znovu, proto tento postup není dle názoru autorek vyloučen, a proto by ho také správní orgány měly akceptovat. Tento postup naprosto svědčí ve prospěch zachování hmotných práv poškozeného, což jednoznačně podporuje celý výše uvedený závěr.

³⁶⁾ Viz § 37 odst. 1 správního řádu.

Ze zákonné dikce navíc vyplývá, že poškozený může uplatňovat svůj nárok v rámci řízení o přestupku, kdy uvedené není jistě omezeno pouze na řízení v I. stupni, ale je možné počítat s tím, že poškozený může uplatnit svůj nárok formou odvolání proti rozhodnutí ve věci samé s odůvodněním, že nebyl účastníkem řízení, resp. že správní orgán I. stupně s ním jako s účastníkem nejednal. Odvolací orgán v daném případě nebude vydávat samostatně usnesení o účastnosti této osoby ve smyslu § 28 správního řádu, ale rozhodne přímo o podaném odvolání.³⁷⁾ V takovém případě nejspíš odvolací orgán zruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrátí mu věc k novému projednání. Uvedené je možné vztáhnout obdobně na případ, kdy osoba poškozeného, která byla účastníkem prvostupňového řízení, podá odvolání, ale odvolací orgán dojde k závěru, že účastníkem řízení není. V tom případě její odvolání zamítne jako nepřípustné a nebude vydávat samostatně usnesení dle § 28 správního řádu.

V souvislosti s institutem tvrzeného účastníka vzniká pro přestupkové řízení i další praktická otázka, která souvisí s následující situací: usnesením dle § 28 odst. 1 správního řádu bylo rozhodnuto o tom, že dotyčná osoba není účastníkem řízení (poškozeným); proti tomuto usnesení daná osoba podala odvolání; tomuto odvolání bylo vyhověno, a to s odůvodněním, že osoba sice uplatnila v řízení svůj nárok na náhradu škody, avšak do vydání tohoto usnesení nedoložila výši způsobené škody; než však bylo rozhodnuto o tomto odvolání, došlo k rozhodnutí o samotném přestupku, které již bylo doručeno obviněnému, ale nikoliv této osobě. Dle § 28 odst. 2 správního řádu platí, že pokud osoba, která odvolání proti usnesení o účastnosti podala a jejímuž odvolání bylo vyhověno, mezitím zmeškala jiný úkon, je oprávněna tento úkon učinit do patnácti dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání. Pro aplikaci daného postupu je nutné, aby osobě, jejíž postavení jako účastníka řízení bylo deklaratorně potvrzeno, bylo oznámeno rozhodnutí o přestupku ve smyslu § 72 správního řádu a § 76 odst. 3 zákona o přestupcích, protože oznámení rozhodnutí i vůči tomuto účastníkovi je nezbytným předpokladem pro nabytí právní moci dle § 73 odst. 1 správního řádu.

IV. Závěr

Závěrem je nutno shrnout odpovědi na dílčí problematické otázky, které se při řešení zkoumané problematiky vyskytly. Ačkoliv se v případě poškozeného v řízení o přestupku jedná o tzv. hlavního účastníka, mohou o něm vyvstat určité pochybnosti, a to s ohledem na okolnosti daného případu. Jinými slovy řečeno, aplikace ustanovení § 28 správního řádu má své místo i pro vymezení postavení poškozeného v řízeních o přestupcích, a to na rozdíl od obviněného, kdy správní orgán nemůže mít pochybnosti o tom, koho z přestupku obviňuje. Aplikace § 28 správního řádu není navíc výslovně vyloučena v zákoně o přestupcích ve vztahu k poškozenému, což taktéž podporuje závěry autorek. Přiřazení statutu poškozeného v řízení o přestupku má řadu důsledků pro obvině-

³⁷⁾ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, sp. zn. 5 A 27/96.

ného, mimo jiné i to, že rozhodnutí ve věci samé bude obsahovat navíc výrok o náhradě škody. Autorky také přinesly ve svém článku zamyšlení nad situací a způsobem postupu správního orgánu v případě, kdy by poškozený vzal svůj nárok zpět a po nějakém čase by znovu chtěl svůj nárok uplatnit. Autorky došly k závěru, že pokud poškozený vezme svůj nárok zpět, není zde místo pro jeho vyloučení dle § 28 správního řádu, kdy takový postup doporučuje komentářová literatura, ale tuto situaci mohou správní orgány řešit zcela neformálně vydáním sdělení, protože nejsou v takovém případě naplněny zákonné podmínky pro aplikaci § 28 správního řádu.

S ohledem na výše uvedené je možné vidět, že ne vždy aplikace ustanovení o účastnících řízení je jednoznačná, ale naopak může způsobovat určité praktické problémy, které je nutné řešit. Tyto závěry taktéž potvrzují skutečnost, že pro správní orgány často jednou z nejsložitějších otázek řízení představuje nejen samotný předmět řízení, ale také stanovení správního okruhu účastníků řízení.