



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Statutární město Kladno**, se sídlem náměstí Starosty Pavla 44, Kladno, zastoupený Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem se sídlem Gorkého 502, Kladno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení přestupkového řízení se Středočeským krajem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2023, čj. 30 A 2/2023-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Brně domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení přestupkového řízení se Středočeským krajem na základě žalobcova podnětu z 28. 6. 2022. Konkrétně požadoval, aby soud určil, že provedený zásah žalovaného je nezákonný a dále, aby žalovanému přikázal „provést účinné vyšetřování podnětu Žalobce ze dne 28. 6. 2020 ve spojení s jeho podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 2. 11. 2022 týkajícího se porušení povinnosti Středočeského kraje zajišťovat dopravní obslužnost v souladu s plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje a zahájit příslušné přestupkové řízení se Středočeským krajem“. Tvrzeného přestupku se měl žalovaný dopustit nezajištěním dopravní obslužnosti v souladu s pořízeným plánem dopravní

obslužnosti území ve smyslu § 33 odst. 1 písm. k) bodu 2 ve spojení s § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále „zákon č. 194/2010 Sb.“).

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesplnění podmínky řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu totiž jednoznačně plyne, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední týkajícího se stíhání pachatele přestupku. Tento závěr jednoznačně potvrdil i nedávný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 6/2021 Sb. NSS, ve věci ŽAVES, a na něj navazující judikatura.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Namítl, že se nedomáhal ochrany svého veřejného subjektivního práva na zahájení přestupkového řízení, jak nesprávně uvedl krajský soud, nýbrž veřejného subjektivního práva na účinné vyšetřování okolností, které vedly k omezení zákonného rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované Středočeským krajem, a to bez ohledu na formální zahájení či další průběh přestupkového řízení. Stěžovatel jako přímo zasažený subjekt nemá žádnou možnost ochrany proti nezákonnému postupu Středočeského kraje. Smyslem šetření a postihu za jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku má být ochrana společnosti proti jednání, které je v rozporu s právní úpravou a veřejným zájmem. Žalovaný však nedostal této své zákonné povinnosti věc řádně a objektivně prošetřit. Krajský soud nesprávně přijal argumentaci, že žalovanému kompetence podle § 33 odst. 1 písm. k) zákona č. 194/2010 Sb. nepřísluší. Za závažnou vadu napadeného usnesení stěžovatel považuje skutečnost, že se krajský soud vůbec nevyjádřil k podstatě věci. Tedy k tomu, zda je přípustné, aby se správní orgán vyloučil z výkonu zákonem stanovené kompetence.

[5] Podle stěžovatele krajský soud vyšel z nesprávného výkladu podmínek pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Zcela nesprávný je závěr krajského soudu, že se daná věc stěžovatele přímo netýká. Vždyť stěžovatel trpí právě v důsledku toho, že Středočeský kraj neplní zákonem stanovené povinnosti na úseku dopravní obslužnosti a současně žalovaný jako orgán zákonem povoláný ke „kontrolní činnosti“ na úseku dopravní obslužnosti neplní zákonem stanovenou úlohu. Nepříjemný je závěr krajského soudu, že ani potrestání pachatele v přestupkovém řízení by nevedlo k nápravě žalobcem namítaného protiprávního stavu.

[6] Podstatu zásahu do svých veřejných subjektivních práv stěžovatel spatřuje zejména v nátlakové strategii, která provázela zavádění tzv. Standardů dopravní obslužnosti v rámci Středočeského kraje. K tomu odkázal na závěry komentářové literatury vycházející z příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž bude aktivní žalobní legitimace dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. V nyní projednávané věci je zřejmé, že v důsledku postupu žalovaného k zásahu do veřejných

pokračování

subjektivních práv stěžovatele skutečně došlo. Zákon č. 194/2010 Sb. neobsahuje jiný obdobný procesní prostředek, na základě kterého by bylo možné věcně přezkoumat rozsah dopravní obslužnosti zajišťované v daném konkrétním případě Středočeským krajem. Přestupkové řízení na základě § 33 odst. 1 písm. k) bod 2 tohoto zákona tak svojí povahou fakticky chrání podstatně širší rozsah právních zájmů, než tomu bývá v jiných obdobných typech řízení. Jde především o právo stěžovatele na samosprávu a právo vlastnit majetek. Odmítnutí kompetence žalovaného k prošetření této věci v konečném důsledku vede k nepřípustnému odepření spravedlnosti ve vztahu ke stěžovateli. Zprostředkovaně jde i o zájmy širokého množství občanů Středočeského kraje jako cestujících.

[7] Stěžovatel je tak přesvědčen, že v nyní projednávané věci jsou pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezahájení přestupkového řízení z moci úřední splněny jednotlivé podmínky stanovené rozsudkem čj. 6 As 108/2019-39 ve věci ŽAVES.

[8] Ve zbytku kasační stížnosti se stěžovatel vyjadřoval k věcným otázkám zajišťování dopravní obslužnosti, konkrétnímu jednání Středočeského kraje v této souvislosti, samotnému spáchání přestupku Středočeským krajem, a dále k pravomoci žalovaného k zahájení řízení o tomto přestupku a postupu žalovaného při odložení stěžovatelova podnětu.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí něco jiného než v žalobě, z níž je zcela zřejmé, že nezákonný zásah žalovaného spatřoval v nezahájení řízení o přestupku. Toho se však domoci nemůže, neboť stěžovatel nemá žádné veřejné subjektivní právo na zahájení takového řízení. Krajský soud se kompetencí žalovaného nemohl věcně zabývat právě proto, že žalobu odmítl. Ve zbytku se žalovaný zabýval otázkou své pravomoci na úseku dopravní obslužnosti.

[10] Replika, v níž stěžovatel pouze opakuje základ své předchozí argumentace, již pro nyní projednávanou věc nepřináší nic nového.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Nepřípustnost námitek mířících do merita věci

[12] Stěžovatel uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Je-li však kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítaná nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Tento důvod pak v sobě zahrnuje i další důvody kasační stížnosti. V nyní projednávané věci tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl (např. rozsudek NSS z 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[13] Námitky mířící do merita věci (viz bod [8] výše), ať již je stěžovatel formálně podřadil pod kterýkoli z kasačních důvodů, tedy nikterak nereagují na argumentaci krajského soudu, neboť neuvádí, z kterých důvodů jsou nesprávné závěry, na jejichž základě krajský soud žalobu odmítl. Námitky nelze projednat, protože nesměřují proti rozhodovacím důvodům, a jsou tak nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (rozsudek NSS z 18. 3. 2022, čj. 8 Afs 207/2020-49, bod 13 a tam citovaná judikatura).

[14] Zbylými námitkami stěžovatel směřuje do nezákonnosti napadeného usnesení, neboť jimi napadá rozhodovací důvody, jež krajský soud vedly k odmítnutí žaloby. Tyto námitky odpovídají důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a jsou tak přípustné.

III.B Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu

[15] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu. Nejvyšší správní soud si ostatně o této otázce musí učinit úsudek i bez uplatnění námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je však vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí přezkoumat (např. rozsudek NSS z 29. 3. 2023, čj. 8 As 88/2021-87, bod 24).

[17] K tomu je třeba dodat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu obecně není dána povinnost soudu výslovně reagovat na každý jednotlivý argument vznesený v řízení o žalobě a obsáhle jej vyvracet, jestliže argumentaci řádně vypořádá jako celek a postaví proti ní svou vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho závěrů dostatečnou argumentaci.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti k nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení výslovně uvedl pouze to, že se krajský soud vůbec nevyjádřil k podstatě věci, tj. zda je přípustné, aby se správní orgán vyloučil z výkonu zákonem stanovené kompetence. Jelikož však krajský soud shledal žalobu nepřipustnou a odmítl ji, nemohl se zároveň věnovat meritorním otázkám. Zodpovězení těchto otázek by bylo na místě v případě, že by bylo např. přezkoumáváno rozhodnutí, které bylo v přestupkovém řízení vydáno či zasahoval-li by postup žalovaného skutečně do právní sféry stěžovatele a krajský soud by přistoupil k jeho meritornímu přezkumu. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo, a proto skutečnost, že se krajský soud vůbec nezabýval meritorními otázkami, nemohla způsobit nepřezkoumatelnost jeho usnesení (srov. rozsudek NSS z 6. 12. 2022, čj. 7 As 292/2022-18, bod 15). Není tedy ani pravdou, že krajský soud potvrdil, že žalovanému kompetence podle § 33 odst. 1 písm. k) zákona č. 194/2010 Sb. nepřísluší.

[19] Nepřezkoumatelnost nyní napadeného usnesení nemůže založit ani skutečnost, že krajský soud výslovně nereagoval na žalobní argumentaci, jíž se stěžovatel domáhal svého domnělého práva na účinné vyšetřování. Z jednoznačného a dostatečně zdůvodněného závěru krajského soudu (včetně odkazů na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu), že postupem žalovaného nemohlo být v žádném případě zasaženo do subjektivních

pokračování

práv stěžovatele, totiž logicky plyne, že stěžovateli nemůže svědčit ani žádné právo na účinné vyšetřování takového „nezásahu“ do práv. Je totiž logické, že jakékoli vyšetřování by zásadně probíhalo právě v rámci řízení o přestupku, jež k tomuto účelu slouží. Ač by jistě byla vhodnější výslovná reakce, je v nyní projednávané věci stěžejní, že krajský soud svůj závěr o odmítnutí žaloby i tak zdůvodnil zcela dostatečně.

[20] Podle Nejvyššího správního soudu jsou z odůvodnění napadeného usnesení jasné a srozumitelně seznatelné úvahy, jimiž se krajský soud řídil při hodnocení stěžejních právních otázek, jakož i způsob, jímž se komplexně vyrovnal s podstatou věci (srov. rozsudek NSS z 23. 9. 2021, čj. 4 As 63/2021-45, bod 24).

III.C Zbýlé přípustné kasační námitky

[21] Podstatou zbylých kasačních námitok zpochybňujících zákonnost napadeného usnesení je tvrzení, že postupem žalovaného spočívajícím ve vyřízení podnětu stěžovatele a nezahájením přestupkového řízení se Středočeským krajem došlo k zásahu do práv stěžovatele jako poškozeného.

[22] Nejvyšší správní soud má proto ve shodě s krajským soudem za to, že stěžovatel se podanou žalobou (i následnou kasační stížností) domáhal aktivace dozorové činnosti žalovaného vůči třetí osobě jako domnělému pachateli přestupku, a to za účelem prošetření a případného potrestání. Skutečnost, že nezákonný zásah žalovaného spatřuje v nezahájení přestupkového řízení z moci úřední stěžovatel výslovně „přiznal“ v bodě 31 kasační stížnosti (viz bod [7] výše). Jak však plyne z dlouhodobé ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již je touto osobou jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o přestupku s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (rozsudek rozšířeného senátu NSS čj. 6 As 108/2019-39 ve věci ŽAVES, a na něj navazující rozsudky NSS z 30. 4. 2021, čj. 5 As 40/2020-46, body 20 až 26, na nějž přílehlavě odkázal i krajský soud, z 23. 8. 2022, čj. 5 As 209/2021-23, body 16 až 19, či čj. 7 As 292/2022-18, body 11 až 14).

[23] Je tak evidentní, že ve vztahu k otázce zahájení řízení o přestupku z moci úřední tento ustálený závěr bezpochyby platí i po rozsudku rozšířeného senátu NSS čj. 6 As 108/2019-39 ve věci ŽAVES, na jehož obecná východiska se stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti a replice odvolával. Přestupkové řízení na základě § 33 odst. 1 písm. k) bod 2 zákona č. 194/2010 Sb. se v tomto ohledu ničím nevymyká, neboť slouží výhradně k ochraně veřejného zájmu, nikoli individuálních subjektivních práv stěžovatele. Krajský soud tak žalobu stěžovatele zcela správně, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesplnění podmínky řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu.

[24] Jestliže stěžovatel dovozoval možnost podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného mj. i ze skutečnosti, že mu proti postupu Středočeského kraje nesvědčí žádný jiný prostředek ochrany než přestupkové řízení vedené žalovaným, lze nad rámec výše uvedeného odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2023, čj. 6 As 285/2022-83, taktéž ve věci nynějšího stěžovatele. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku

dospěl k závěru, že nynější stěžovatel může podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem Krajského úřadu Středočeského kraje (příp. Středočeského kraje) spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti. Taková žaloba totiž, na rozdíl od žaloby v nyní projednávané věci, slouží k ochraně stěžovatelova veřejného subjektivního práva na územní samosprávu (viz body 39 a 40 uvedeného rozsudku). Za splnění ostatních podmínek řízení bude taková žaloba věcně projednatelná (viz bod 57 tamtéž). Stěžovateli tak nebude odeprána spravedlnost.

[25] Ohledně námitky, že zprostředkovaně jde i o zájmy širokého množství občanů Středočeského kraje jako cestujících, je třeba odkázat na bod 82 rozsudku čj. 6 As 108/2019-39 ve věci ŽAVES, podle něž platí zásada, že soudní řád správní nepřipouští zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*).

[26] Pokud jde o kasační námitku, jíž se stěžovatel, stejně jako v žalobě, domáhá svého domnělého práva na účinné vyšetřování, lze k tomu ve stručnosti odkázat na závěry usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 7. 2021, čj. 4 As 156/2021-50, bod 11 a tam citovanou judikaturu Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud tehdy dospěl k jednoznačnému závěru plně dopadajícímu i na nyní projednávanou věc, že v oblasti přestupkového práva se za nynějšího právního stavu právo na účinné vyšetřování neaplikuje. Uvedené usnesení bylo následně potvrzeno i Ústavním soudem, a to právě usnesením z 19. 10. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2609/21, na něž stěžovatel nepřipadně odkázal v kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, jenž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti měl, ji soud nepřiznal, protože mu v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 20. července 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu