



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **TEPO s.r.o.**, se sídlem Mostecká 3210, Kladno, zast. Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, se sídlem Gorkého 502, Kladno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, Masarykovo náměstí 5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2022, č. j. 55 A 3/2022-21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba proti usnesení žalovaného ze dne 15. 3. 2022, č. j. 07437-20/2021-ERU. Dne 24. 8. 2021 podala stěžovatelka k žalovanému podnět k zahájení řízení o přestupku dle § 91a odst. 1 písm. n), respektive § 90 odst. 1 písm. j) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „energetický zákon“), jehož se měly dopustit právnická osoba Společenství vlastníků Vít. Nezvala 753-754 Kladno (dále jen „SVJ“) a paní M. V. a Z. Z. tím, že v rozporu s § 87 odst. 6 energetického zákona nejméně od 23. 3. 2021 jako vlastníci nemovitosti – stavba p. č. XA, XB stojící na pozemku parc. č. XC v katastrálním území K. (dále jen „budova p. č. XD“) – neumožnily stěžovateli, coby provozovateli zařízení pro rozvod tepelné energie, přístup k pravidelné kontrole a provádění nezbytných prací na zařízení pro rozvod tepelné energie umístěném a přístupném v předmětné nemovitosti. Žalovaný po prošetření podnětu rozhodl usnesením č. j. 07437-20/2021-ERU o odložení věci podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále

jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), neboť dospěl k závěru, že podnět neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci.

[2] V **žalobě** se stěžovatelka především domáhá práva na řádné vyšetřování. Podle stěžovatelky může být podnět odložen výlučně na základě pečlivého uvážení správního orgánu. Žalovaný se však dle jejího přesvědčení věci dostatečně nezabýval, neprovedl zjišťování skutkového stavu odbornými vyjádřeními ani znaleckými posudky a předložené důkazní prostředky vyhodnotil zcela nezákonně. Stěžovatelka tvrdí, že projednávaná věc přesahuje její vlastní zájmy, neboť jednáním podezřelých osob došlo k narušení dodávek tepla a teplé vody ze systému centrálního zásobování teplem mnoha lidem, přičemž toto jednání se svým významem blíží závažnosti protiprávních činů, u kterých soudy aplikovaly právo na účinné vyšetřování. Žalovaný v usnesení o odložení věci nesprávně zpochybnil vlastnické, respektive užívací právo stěžovatelky ve vztahu k regulační stanici s hlavními uzávěry, sběračům a rozdělovačům (hlavní uzel), případně k dalším vnitřním rozvodům tepelné energie umístěný v budově p. č. XD. Závěr žalovaného, že sekundární rozvody končí na patě budovy p. č. XD, je rovněž nesprávný. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že jí svědčí věcné právo přes umístěné rozvody dodávat teplo a teplou vodu z výměníku do dalších odběrných míst skrze vedení umístěné v budově p. č. XD; toto věcné právo nemohla ztratit v důsledku odpojení zmiňované budovy od centrálního zásobování teplem, ani prodejem jednotky. Závěry, které žalovaný dovodil z rozhodnutí stavebního úřadu č. j. OV/1384/19-3/AK jsou dle stěžovatelky nesprávné, neboť na základě rozhodnutí stavebního úřadu nemohlo dojít k odpojení průtočného vedení určeného pro dodávku tepla a teplé vody do objektů s navazujícími odběrnými místy, neboť k tomu stavební úřad není oprávněn. Stěžovatelka připomněla, že na území města Kladna vykonává licencovanou činnost ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) energetického zákona ohledně dodávky tepla a teplé vody. Tuto skutečnost musí všechny osoby respektovat. Stěžovatelka připustila, že přemístila měřicí zařízení ke vstupu do budovy tak, aby nemusela vstupovat do jejích vnitřních prostor, nicméně takové řešení je dočasné a provizorní a nemění nic na jejích právech ve vztahu k sekundárním rozvodům tepla umístěných ve budově p. č. XD. Žalovanému vyčítá, že selhal v dohledu nad energetickým sektorem a neposkytl veřejnoprávní ochranu zákonem chráněných práv a oprávněných zájmů stěžovatelky a jejích odběratelů.

[3] **Krajský soud** žalobu odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou dle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a také jako nepřípustný dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 odst. 3 a § 70 písm. a) s. ř. s. Krajský soud primárně poznamenal, že prostřednictvím správního soudu se nelze domoci zahájení přestupkového řízení zahajovaného z moci úřední. Tato skutečnost vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, jakož i z usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2428/17.

[4] Dále se krajský soud zabýval tím, zda stěžovatelce svědčí ochrana práva na účinné vyšetřování. Krajský soud se proto zabýval související judikaturou Ústavního soudu a dospěl k závěru, že v tomto případě se ochrany práva na účinné vyšetřování domáhat nelze. Svůj závěr odůvodnil tím, že judikatura Ústavního soudu poskytuje ochranu práva na účinné vyšetřování poškozenému v trestním řízení pouze u těch nejzávažnějších trestných činů, které jsou svými dopady srovnatelné se zásahem do práva na život, dále se jedná o trestné

pokračování

činy související se zákazem mučení, nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu, zákazem otroctví a nucených prací apod. To však není případ stěžovatelky. Krajský soud upozornil na to, že jádro žaloby tvoří polemika stěžovatelky se skutkovými a právními závěry žalovaného a s jeho hodnocením důkazů. V samotné podstatě však dle krajského soudu stěžovatelce náleží soudní ochrana prostřednictvím soukromého práva, jak vyplývá z usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 4. 12. 2017, čj. Konf 13/2016-20. Dále krajský soud uvedl, že stěžovatelka není osobou oprávněnou podat žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s. Závěrem soud zdůraznil že správní soudnictví slouží především k ochraně veřejných subjektivních práv. Žalobkyně (stěžovatelka) tedy musí tvrdit zkrácení svých vlastních práv; *actio popularis* není přípustná. Krajský soud proto uzavřel, že napadené usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým by stěžovatelka mohla být zkrácena na svých právech.

[5] V **kasační stížnosti** se stěžovatelka především znovu dovolává práva na řádné vyšetřování a namítá, že krajský soud se touto žalobní námitkou nezabýval dostatečně. Stěžovatelka se domnívá, že v souzené věci nejde jen o její zájmy, nýbrž jde též o zajištění ochrany veřejných subjektivních práv obyvatel závislých na řádném a plynulém fungování centrálních zdrojů zásobování teplem a s tím související veřejné subjektivní procesní právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední. Svoji aktivní procesní legitimaci podat žalobu a potažmo kasační stížnost stěžovatelka dovozuje z toho, že podala podnět k zahájení přestupkového řízení, o jehož vyřízení byla vyrozuměna správním orgánem.

[6] Krajský soud vyložil závěry rozšířeného senátu restriktivně, což podle stěžovatelky není správné; podle stěžovatelky jsou závěry zde vyslovené aplikovatelné na nyní souzenou věc, neboť nemá jinou možnost obrany proti usnesení žalovaného o odložení věci a zároveň by se v případě zrušení předmětného usnesení mohla domoci pro sebe příznivějšího výsledku.

[7] Dále stěžovatelka odkazuje na předchozí právní úpravu, obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“); konkrétně zmiňuje § 67 odst. 1 tohoto zákona, který rozlišuje přestupky projednávané z úřední povinnosti a přestupky, které se projednávají pouze na návrh, přitom § 66 zákona č. 200/1990 Sb. ukládá správnímu orgánu povinnost zvážit různé okolnosti, které mohou odůvodnit odložení věci ještě před zahájením správního řízení. Podle stěžovatelky je však zásadní, aby správní orgán postupoval v souladu se zásadou legality, řádně zjistil skutkové okolnosti daného případu, přičemž musí přihlížet k odborným posudkům a nesmí připustit, aby jeho skutkové závěry byly v rozporu se skutečným stavem. Žalovaný však dospěl k nesprávnému skutkovému závěru o tom, že sekundární rozvod končí na patě budovy p. č. XD a že ležaté rozvody touto budovou do vedlejších budov již nevedou. Stěžovatelka znovu uvádí, že na základě rozhodnutí stavebního úřadu se budova p. č. XD odpojila od centrálního zdroje tepla, jehož vedení probíhá i nadále skrze tuto budovu, která je situována uprostřed sekundárního rozvodu tepla mezi výměníkem a odběrnými místy navazujícími na odpojený objekt. Přesto SVJ požaduje od odběratelů stěžovatelky nezákonné úhrady za „údržbu svých rozvodů“ a vydírá je požadavky na nepodložené platby či pohrůzkami odpojení od rozvodu tepla, přestože k sekundárnímu rozvodu tepla stěžovatelce náleží věcné právo dodávat těmito rozvody teplo jejím odběratelům.

[8] Tvzení krajského soudu, že se stěžovatelka nedomáhá samotného zahájení přestupkového řízení, považuje za nesrozumitelné. V této souvislosti stěžovatelka konstatuje,

že se domáhá zrušení usnesení žalovaného o odložení věci, a to na základě práva na řádné vyšetřování. Odkaz krajského soudu na postup v civilním řízení není dle stěžovatelky legitimní a nejedná se o efektivní cestu, jak zabránit podobným excesům v oblasti energetické bezpečnosti a zároveň působit preventivně. Stěžovatelka dále poukazuje na nejednotnou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu k otázce, zda se energetické zařízení stává součástí jiné věci a jako samostatná věc tedy zaniká, anebo si zachovává samostatný věcný status.

[9] Závěrem stěžovatelka konstatuje, že žalovaný jako ústřední orgán v oblasti energetiky selhal, neboť neposkytl veřejnoprávní ochranu zákonem chráněným veřejným subjektivním právům a oprávněným zájmům stěžovatelky a jejích odběratelům. Žalovaný řádně nezjistil skutkový stav věci a svým jednáním porušil veřejné subjektivní právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední, čímž je založeno právo stěžovatelky na zahájení a projednání tvrzeného přestupku. Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ve **vyjádření ke kasační stížnosti** s kasační argumentací stěžovatelky neztotožnil. Dle jeho názoru není možné závěry rozšířeného senátu ve věci *Žaves* vztahovat na řízení o přestupcích, neboť charakter tohoto řízení je zcela odlišný od řízení o odstranění nepovolené stavby. Z postupu správního orgánu v dané věci nevzniklo stěžovateli přímo žádné právo ani újma, a tudíž nebyla zasažena ve svém subjektivním právu. Dále žalovaný konstatuje, že účastník řízení ani žádná jiná osoba nejsou oprávněni nakládat s předmětem řízení. Své úvahy žalovaný podporuje odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, dle které neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána; rovněž neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby byl obviněný shledán vinným ze spáchání přestupku. Posouzení toho, zda jsou v konkrétním případě dány důvody pro zahájení řízení o přestupku, je ve výlučné kompetenci správního orgánu a nelze jej k tomuto úkonu nijak donutit. K odložení věci ve vztahu k SVJ přistoupil, neboť v rámci šetření zjistil, že SVJ není vlastníkem nemovitosti a nesplňuje tak podmínku speciálního subjektu předpokládaného skutkovou podstatou přestupku dle § 91a odst. 1 písm. n) energetického zákona. Žalovaný šetřil též skutkové okolnosti k přestupku dle § 90 odst. 1 písm. j) energetického zákona, kterého se mohli dopustit všichni vlastníci bytových jednotek v nemovitosti, včetně paní V. a Z., které stěžovatelka označila v podnětu k zahájení řízení o přestupku. Na základě spisového materiálu a zejména na základě přílohy k žádosti stěžovatelky o změnu licence podané k Energetickému regulačnímu úřadu však dospěl k závěru, že sekundární rozvod tepelné energie končí na patě budovy p. č. XD. Vlastnické, respektive užívací právo stěžovatelky ve vztahu k předmětnému energetickému zařízení nebylo prokázáno, a proto v souladu se zásadou *in dubio pro reo* žalovaný věc ve vztahu ke všem podezřelým odložil.

[11] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného **replikou**, kde vyslovila nesouhlas s názorem žalovaného. Podle stěžovatelky žalovaný nijak nereaguje na chybu, které se dopustil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí ve věci, a také mu vytkla, že se nevyjádřil k věcné stránce daného případu. Z Technické zprávy přitom jasně vyplývá, že od centrálního zdroje tepla se odpojila jen budova p. č. XD, přičemž však nemělo a ani nemohlo dojít k narušení jednotného energetického vedení, kterým jsou napojeny vedlejší či navazující odběratelé tepla. Žalovaný tak svým protiprávním a neodborným postupem zásadním způsobem ohrozil jednotu energetické sítě a bezpečnost energetických dodávek.

pokračování

[12] Dne 31. 8. 2022 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání žalovaného, v němž byl zdejší soud informován o tom, že stěžovatelka podala „*Podnět k prověření způsobu vyřízení oznámení o podezření z přestupku*“, který příslušný správní orgán vyhodnotil jako stížnost dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Stížnost směřovala proti usnesení žalovaného o odložení věci č. j. 07437-20/2021-ERU. Stížnost byla příslušným správním orgánem shledána jako nedůvodná, a to především proto, že v daném případě nebylo prokázáno, že se jedná o zařízení na rozvod tepelné energie, na něž by dopadal § 77 odst. 6 a § 87 odst. 6 energetického zákona, nýbrž stěžovatelkou předložené podklady nasvědčují tomu, že se v daném případě jedná o společné odběrné zařízení a tato situace by tak měla být řešena soukromoprávní dohodou o umístění a provozování tohoto odběrného zařízení v již odpojené nemovitosti.

[13] Dne 31. 8. 2022 obdržel Nejvyšší správní soud podání od stěžovatelky, v němž zdejší soud informovala o tom, že její odběratel - Stavební bytové družstvo Ocelář - obdržel od SVJ předžalobní výzvu, kterou se domáhá zaplacení bezdůvodného obohacení a vyhrožuje přerušением dodávek tepelné energie proudící zařízením. V dalším podání ze dne 17. 5. 2023 stěžovatelka mj. upozornila zdejší soud na usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 14. 2. 2023, č. j. 16 C 7/2023-102, jímž bylo vyhověno návrhu stěžovatelky na vydání předběžného opatření; okresní soud předběžným opatřením uložil SVJ, aby stěžovatelce umožnil vstup do sklepního prostoru v budově p. č. XD a současně umožnil stěžovatelce přístup k tepelnému zařízení umístěnému v této místnosti centrálního zásobování teplem a také jí umožnil údržbu tepelných zařízení vstupujících do tohoto sklepního prostoru; za tímto účelem uložil povinnost SVJ Vít. Nezvala XD předat stěžovatelce klíče od specifikovaného sklepního prostoru. Stěžovatelka ke svému podání dále přiložila určovací žalobu ze dne 8. 2. 2023 a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2023, č. j. 22 Co 72/2023-176, kterým bylo k odvolání SVJ Vít. Nezvala XD potvrzeno usnesení Okresního soudu v Kladně č. j. 16 C 7/2023-102 o předběžném opatření.

[14] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila; současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud především předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004-53). Nejvyšší správní soud se však v této věci nemohl zabývat věcí samou, a proto neposuzoval, zda stěžovatelkou tvrzené skutečnosti měly vést k zahájení přestupkového řízení. Jinými slovy, nezabýval-li se krajský soud věcnými námitkami ohledně toho, zda žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav věci a zda jeho usnesení o odložení věci má oporu ve správním spisu, neboť věc nemohl věcně projednat, neboť

v dané věci nebyly splněny procesní podmínky řízení, nemohl se těmito otázkami zabývat ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.

[17] Jádrem stěžovatelčiných námitek tvoří její nesouhlas s tím, jak žalovaný hodnotil předložené podklady, které mají svědčit o tom, že se SVJ XD a paní M. V. a Z. Z. dopustily přestupku dle § 91a odst. 1 písm. n), respektive § 90 odst. 1 písm. j) energetického zákona, v důsledku čehož žalovaný nesprávně zjistil skutkový stav věci a věc v rozporu se zákonem odložil. Stěžovatelka má za to, že na nyní projednávanou věc dopadá rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 6 As 108/2019, a proto se domáhá veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední. Dále tvrdí, že bylo dotčeno její veřejné subjektivní právo na účinné vyšetřování, jakož i právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední.

[18] K povaze přestupkového řízení se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2021, č. j. 5 As 40/2020-46:

„Tento typ řízení je přitom ovládán principem oficiality, tedy správní orgán má právo i povinnost zahájit řízení, jakmile zjistí, že nastala skutečnost předvídaná zákonem, a dále se toto řízení řídí i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví. Naopak se v něm neuplatní zásada dispoziční, dle které je účastník oprávněn nakládat předmětem řízení. Pokud příslušný správní orgán dospěje k závěru, že je zde důvodné podezření ze spáchání přestupku, je nejen oprávněn, ale i povinen správní řízení z moci úřední zahájit. Tomu odpovídá právní úprava posuzování podnětů k zahájení řízení z moci úřední dle § 42 správního řádu, neboť se jedná pouze o neformální postup; podatel tohoto podnětu nemá nárok na zahájení řízení vedené z moci úřední. Posuzování těchto podnětů neprobíhá ve správním řízení a o vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevzdává žádné rozhodnutí; o tom, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, je podatel pouze vyrozuměn prostým sdělením (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, publ. pod č. 3631/2017 Sb. NSS).

Obecně k otázce, zda by měly správní soudy poskytovat ochranu těm, kdo se neúspěšně domáhali u správního orgánu zahájení řízení, jež se podle zákona zahajuje pouze z moci úřední, existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. Například v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009- 58, se uvádí: „Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu

pokračování

podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“ (obdobně např. rozsudky ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011-62, a ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015-50).

Svůj závěr, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední a že zde tedy není ani prostor pro ochranu takového neexistujícího práva ze strany správních soudů, a to ani prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, Nejvyšší správní soud potvrdil v celé řadě dalších rozhodnutí, viz např. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 As 311/2016-26, ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, ze dne 1. 11. 2017, č. j. 6 As 160/2017-40, ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21, a ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 73/2019-65. Uvedený názor lze podpořit i poukazem na judikaturu Ústavního soudu, který již v usnesení ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, konstatoval, že stíhání pachatele přestupku (správního deliktu) a jeho potrestání je „věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána“.

[19] Výše uvedené závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Stěžovatelka nemá nárok na zahájení řízení z moci úřední, neboť český právní řád takové veřejné subjektivní právo nezná. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelka byla ze strany žalovaného vyrozuměna o odložení věci dle § 76 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, a nikoliv dle § 42 správního řádu, jak tomu bylo ve shora citovaném rozsudku pátého senátu. Zahájení či nezahájení přestupkového řízení z moci úřední má v souladu se zásadou oficiality zcela v dispozici příslušný správní orgán a třetí osoba (tzn. ani osoba dotčená jednáním podezřelého ve smyslu § 76 odst. 3 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky) se nemůže úspěšně domáhat zahájení přestupkového řízení s jiným subjektem či požadovat uznání jeho viny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, *Philips Electronics a další*, body 208 a 209, které bylo potvrzeno ze strany Ústavního soudu usnesením sp. zn. I. ÚS 986/15 ze dne 19. 1. 2016).

[20] Argumentace stěžovatelky stran dělení přestupků na přestupky projednávané z úřední povinnosti a přestupky, které se projednávají pouze na návrh, je zcela mimoběžná. Takové dělení existovalo za účinnosti předešlé právní úpravy, tj. zákona č. 200/1990 Sb., avšak přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky pozbyla tato úprava účinnosti, přičemž nový přestupkový zákon již tzv. návrhové přestupky nezná. Ustanovení § 66 a § 67 zákona č. 200/1990 Sb. (ani související judikatura vztahující se k tzv. návrhovým přestupkům), na která stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje, již nejsou po změně právní úpravy aktuální a na nyní souzenou věc je nelze aplikovat.

[21] Jde-li o právo na účinné vyšetřování, Nejvyšší správní soud musí přisvědčit krajskému soudu v tom, že toto právo ESLP i judikatura Ústavního soudu dovozují pouze u těch nejzávažnějších trestných činů, které jsou svými dopady srovnatelné se zásahem do práva na život [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3436/14, ze dne 19. 1. 2016 (N 8/80 SbNU 91)]. Zmínit lze usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3500/17, ze dne 5. 12. 2017, kde tento soud potvrdil, že právo na účinné vyšetřování nelze chápat absolutně a uplatní se na ochranu poškozeného v řízení o nejzávažnějších trestných činech týkajících se práva na život, případně práva na zachování osobní svobody a lidské důstojnosti, zejména, jde-li o nejrůznější typy závažného jednání blížícího se užití jiného k otroctví, nevolnictví, nuceným pracím nebo jiným formám vykořisťování. V nálezu sp. zn. III. ÚS 2012/18, ze dne 3. 9. 2019 (N 153/96 SbNU 14) Ústavní soud podotkl, že judikatura ESLP se k právu na

účinné vyšetřování formovala zejména na případech zásahu do fyzické integrity způsobeného jednotlivci veřejnou mocí, zejména jejími ozbrojenými složkami. Ústavní soud současně dodal, že ESLP připouští, aby se práva na účinné vyšetřování mohla dotčená osoba domáhat i tehdy, došlo-li k zásahu do fyzické integrity jednotlivce ze strany jiného jednotlivce s výkonem veřejné moci nijak nespojeného, avšak právo na účinné vyšetřování náleží poškozenému jen u těch nejzávažnějších trestných činů, které jsou svými dopady srovnatelné se zásahem do práva na život. U přečinů je zakročení Ústavním soudem možné jen výjimečně ve zcela extrémních případech flagrantních pochybení s mimořádně intenzivními přetrvávajícími následky pro poškozeného [nález sp. zn. I. ÚS 3196/12 ze dne 12. 8. 2014 (N 152/74 SbNU 301)].

[22] Jakkoliv Nejvyšší správní soud nehodlá bagatelizovat situaci, ve které se stěžovatelka a její odběratelé mohou kvůli nevlídnému chování SVJ a dalších osob nacházet, v nyní souzené věci uvažovaný přestupek spočívající v neumožnění přístupu k zařízení pro rozvod tepelné energie není natolik závažný, aby mohlo být aplikováno právo na účinné vyšetřování. Znovu lze odkázat na usnesení sp. zn. II. ÚS 3500/17, ze dne 5. 12. 2017, v němž Ústavní soud zdůraznil, že dle ústavního pořádku neexistuje něčí subjektivní právo na to, aby bylo vedeno trestní řízení proti jiné osobě; tím méně není dáno ani žádné ústavně zaručené základní právo na to, aby bylo vedeno proti jiné osobě přestupkové řízení. Dále Ústavní soud zdůraznil subsidiární pojetí práva na účinné vyšetřování oproti jiným prostředkům ochrany ústavně chráněných zájmů, jimiž je např. uplatnění občanskoprávní žaloby. Rovněž Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi zásadně vylučuje možnost dovolávat se práva na účinné vyšetřování v přestupkových věcech (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2021, čj. 4 As 156/2021-50). Námitka stěžovatelky je tedy nedůvodná.

[23] Jak bylo výše uvedeno, český právní řád nezná veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední. Tento závěr v posuzované věci obстоjí i přesto, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 108/2019 dovedl úzce vymezenou výjimku. Ve zmiňovaném rozsudku totiž rozšířený senát konstatoval: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.*“

[24] Možnost vztáhnout tento závěr týkající se řízení o odstranění stavby i na přestupkové řízení vyloučil v citovaném rozsudku sám rozšířený senát:

„Právní názor zde vyjádřený je však třeba vykládat restriktivně. Pravidlem (s dále podanými výjimkami) stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo

pokračování

zákonem stanovená pravidla volně nabrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.

[...] Z předešlého logicky plyne, že žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít [...]. Například poškozený se tak nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž 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 správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (srov. k tomu z početné judikatury např. rozsudky ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007-98, detailněji pak rozsudek ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, Philips Electronics a další, body 208 a 209).“

[25] Nutno navíc podotknout, že stěžovatelka brojila proti usnesení žalovaného o odložení věci žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., nikoliv zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát v rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 108/2019, jehož aplikace na projednávanou věc se stěžovatelka v kasační stížnosti domáhá, vymezil specifické podmínky, za který je možné bránit se ve správním soudnictví žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy. Stěžovatelka na svoji obranu uplatnila před krajským soudem jiný typ žaloby, než kterého se týkal citovaný rozsudek rozšířeného senátu. Rozdíl mezi jednotlivými žalobními typy se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, jehož závěry není třeba pro účely nyní souzené věci zevrubně opakovat. Lze pouze konstatovat, že řízení proti rozhodnutí správního orgánu plní zcela jiný účel než řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Rovněž z tohoto důvodu jsou závěry rozšířeného senátu pro nyní souzenou věc nepoužitelné. Nejvyšší správní soud dodává, že z rozsudku neplyne právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední, jak se domnívá stěžovatelka.

[26] Stěžovatelka v kasační stížnosti na mnoha místech zmiňuje, že nehájí toliko své vlastní zájmy, ale též zájmy jiných osob (jejích odběratelů), které mohou být jednáním SVJ a dalších osob dotčeny na svých právech. K tomu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem v obecné rovině konstatuje, že stěžovatelka není oprávněna podat žalobu ve veřejné zájmu. Správní soudnictví je totiž povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoliv k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 66 s. ř. s. Stěžovatelka však nemá postavení žádného ze subjektů, které uvedené ustanovení vyjmenovává.

[27] Ve světle výše uvedeného nezbyvá než souhlasit se závěrem krajského soudu, že usnesení o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým by stěžovatelka mohla být zkrácena na svých právech. Nedošlo jím totiž ke vzniku, změně, zániku či závaznému určení práva nebo povinnosti stěžovatelky. Stěžovatelka rovněž nemohla být zkrácena na svých právech postupem správního orgánu dle § 65 odst. 2 s. ř. s. V této souvislosti Nejvyšší správní soud

uvádí, že aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. je podmíněna účastenstvím žalobce ve správním řízení, respektive žalobu dle tohoto ustanovení může podat též osoba, se kterou správní orgán protizákonně jako s účastníkem nejednal. Usnesení o odložení věci dle § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky je však vydáváno v situacích, kdy správní orgán neshledá důvod k zahájení přestupkového řízení z moci úřední či předání věci, nebo zde existuje nějaká zákonná překážka či okolnost, která zahájení přestupkového řízení znemožňuje. Jinými slovy, k zahájení přestupkového řízení vůbec nedochází.

[28] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že samotnou podstatu stěžovatelčiných námitek představuje její polemika stran zjištění skutkového stavu žalovaným, přičemž je zřejmé, že se prostřednictvím správního řízení stěžovatelka chce domoci přístupu k zařízení pro rozvod tepelné energie, které má být umístěno v budově p. č. XD, respektive se chce domoci toho, aby ji SVJ ani další osoby v přístupu k předmětnému zařízení neomezovaly a nepožadovaly žádné finanční prostředky spojené s jeho údržbou. Zdejší soud souhlasí s krajským soudem, že se jedná o otázky soukromoprávní povahy a stěžovatelka by se tak měla domáhat ochrany svých práv prostřednictvím civilních soudů. Uvedené potvrzuje též krajským soudem odkazované usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 4. 12. 2017, čj. Konf 13/2016-20.

[29] Předloženými důkazy (Sdělení podezřelého SVJ ze dne 5. 5. 2022 ohledně strpění teplovodního zařízení; Smlouva o strpění umístění teplovodního zařízení ze dne 15. 3. 2022; Smlouva o základním servisu teplovodního zařízení ze dne 14. 8. 2020; Žádost odběratele žalobce ze dne 23. 5. 2022; Reakce stěžovatelky vůči odběrateli ze dne 25. 5. 2022, Technická zpráva ze srpna roku 2018 týkající se změny způsobu vytápění a přípravky teplé vody BD; Výzva k jednání za účelem bezodkladného odstranění protiprávního stavu a předžalobní výzva ze dne 21. 10. 2022; Žaloba o určení vlastnického práva a existence věcného břemene a návrh na vydání předběžného opatření ze dne 8. 2. 2023; usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 14. 2. 2023, č. j. 16 C 7/2023-102; usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2023, č. j. 22 Co 72/2023-176) se Nejvyšší správní soud pro jejich nadbytečnost nezabýval. Jak bylo shora vysvětleno, kasační soud mohl v nyní souzené věci zkoumat toliko to, zda odmítnutí žaloby krajským soudem pro nesplnění procesních podmínek řízení bylo v souladu se zákonem. Stěžovatelkou předložené důkazy jsou pro posouzení této otázky irelevantní.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatelky důvodné, a proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. července 2023

JUDr. Lenka Matyášová

pokračování

5 As 170/2022 - 63

předsedkyně senátu