



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Lenky Oulíkové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupen Mgr. Zdeňkem Vojtáškem, advokátem se sídlem Fibichova 1141/2, Olomouc, proti žalované: **Komise pro projednávání přestupků statutárního města Olomouc**, se sídlem Barvířská 1, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 6. 2023, č. j. 72 A 8/2023-7,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouci ze dne 23. 6. 2023, č. j. 72 A 8/2023-7, kterým krajský soud odmítl jeho žalobu proti usnesení Komise pro projednávání přestupků statutárního města Olomouc ze dne 12. 12. 2022, č. j. SMOL/334930/2022/OSC/PREST/Hep. Uvedeným usnesením žalovaná dle § 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“), odložila věc, aniž by zahájila řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o některých přestupcích“), kterého se podle oznámení žalobce měla dopustit paní M. K., nar. dne X, bytem T. 42, tím, že měla dne 25. 6. 2022 na adrese T. 34 žalobce oslovit výrazem

„kriminálník“, čímž měla podle žalobce úmyslně jinému ublížit na cti tím, že ho zesměšnila nebo jiným způsobem hrubě urazila. Žalovaná věc odložila z toho důvodu, že došlé oznámení neodůvodňovalo zahájení řízení o přestupku nebo předání věci, konkrétně podle žalované z důkazů předložených žalobcem nevyplývalo, že by se uvedený skutek stal, a nebylo možné očekávat, že by se takové důkazy podařilo získat v rámci řízení o přestupku. Žalobce byl dle § 76 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky o odložení věci vyrozuměn přípisem ze dne 12. 12. 2022, č. j. SMOL/337002/2022/OSC/PREST/Hep.

[2] Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda se žalobce, jakožto osoba oprávněná vyjádřit dle § 79 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky ve spojení s § 7 odst. 7 zákona o některých přestupcích souhlas se zahájením řízení o daném přestupku, může bránit žalobou ve správním soudnictví proti usnesení, jímž došlo k odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Krajský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, publ. pod č. 1949/2009 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), ve kterém zdejší soud připustil, že v případě tzv. návrhových přestupků podle tehdy účinného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), bylo rozhodnutí o odložení věci významným zásahem do právní sféry navrhovatele, proto mu nebylo možné odeprít právo seznámit se s důvody tohoto rozhodnutí a případně využít prostředky právní obrany. Od 1. 7. 2017 (od účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích) byl však institut návrhových přestupků zrušen a nahrazen přestupky projednávanými se souhlasem tzv. osoby přímo postižené spácháním přestupku. Došlo tedy k zásadní změně, neboť řízení o těchto přestupcích již není zahájeno dnem podání návrhu, ale zahajuje ho výhradně správní orgán z moci úřední, přičemž vedení řízení je pouze podmíněno souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Osoba přímo postižená spácháním přestupku má dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky mnohá procesní práva, nicméně není účastníkem řízení o přestupku. Účastníkem řízení se tato osoba stává v případě, že jí je daným přestupkem způsobena škoda nebo se na její úkor pachatel přestupku bezdůvodně obohatil a tato osoba včas uplatní nárok na náhradu této škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku je tedy odlišné od postavení navrhovatele dle předchozí právní úpravy. Krajský soud konstatoval, že žalobce byl v procesním postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku, nesvědčila mu tak aktivní legitimace k žalobě dle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti usnesení o odložení věci a nepřichází v úvahu ani aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s., jelikož žalobce jako osoba přímo postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení o přestupku. Krajský soud tak žalobu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž nezpochybňuje, že není aktivně legitimován k žalobě dle § 65 odst. 1 s. ř. s., krajský soud však dle něj pochybil, když jako důvod pro nepřiznání aktivní legitimace stěžovateli označil skutečnost, že stěžovatel jako osoba přímo postižená spácháním přestupku není účastníkem řízení o přestupku. Porovnání navrhovatele a osoby přímo postižené spácháním přestupku, provedené krajským soudem, je dle stěžovatele zcela nedostatečné, neboť nereflextuje, že řízení o přestupku i nadále nemůže být vedeno bez souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku. Tedy rovněž osoba přímo postižená spácháním přestupku má, obdobě

pokračování

jako navrhovatel, vedení řízení ve své dispozici. Považovat za zásadní to, že řízení již není zahajováno na základě podání navrhovatele, ale z moci úřední, je za dané situace příliš formalistický přístup, který nerespektuje smysl zákona. Za rozhodující pro otázku aktivní legitimace nepovažuje stěžovatel ani skutečnost, že osoba přímo postižená spácháním přestupku již není účastníkem řízení o přestupku, neboť jí zákon i tak svěřuje řadu procesních práv, která jí zakládají i silnější postavení než některým účastníkům řízení o přestupku.

[4] Skutečnost, že osoba přímo postižená spácháním přestupku má obdobné postavení jako účastník řízení o přestupku, je pak podle stěžovatele nezbytné zohlednit při aplikaci § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobu dle tohoto ustanovení je dle stěžovatele oprávněn podat i ten, s nímž správní orgány jako s účastníkem nejednaly, ačkoliv s ním takto jednat měly, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Stěžovatel se domnívá, že otázku účastenství v řízení je nezbytné posuzovat materiálně, proto není důvod, aby mu bylo odepřeno právo na soudní přezkum rozhodnutí týkající se řízení, v němž má procesní práva obdobná či ještě silnější než účastníci řízení. Dle stěžovatele je pro zachování smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. nutné zkoumat, zda je postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku srovnatelné s postavením „jiných“ účastníků řízení o přestupku či dokonce ještě silnější. V takovém případě by totiž bylo třeba na tuto osobu pohlížet jako na účastníka řízení. Krajský soud tak pochybil, když nedostatečně porovnal práva osoby přímo postižené spácháním přestupku a „ostatních“ účastníků řízení, a následně nedospěl k závěru, že je na místě na osobu přímo postiženou spácháním přestupku pohlížet z hlediska § 65 odst. 2 s. ř. s. jako na účastníka řízení a přiznat jí aktivní legitimaci k žalobě.

[5] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, a zároveň kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, kterým se řízení o stěžovatelově žalobě končí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, publ. pod č. 3181/2015 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28), se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ.

pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť se týká právní otázky, která dosud nebyla plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu (první důvod přijatelnosti).

[10] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Podstatou nyní posuzované věci je otázka, zda byl stěžovatel, jako osoba přímo postižená spácháním přestupku dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, aktivně procesně legitimován k žalobě proti usnesení správního orgánu o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[12] Dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích se fyzická osoba „*dopustí přestupku tím, že jinému ublíží na cti tím, že ho zesměšní nebo ho jiným způsobem hrubě urazí*“. Dle § 7 odst. 7 zákona o některých přestupcích, v účinném znění, „*[ř]ízení o přestupku podle odstavce 1 písm. b) nebo c) spáchaném mezi osobami blízkými anebo o přestupku podle odstavce 1 písm. a) nebo odstavce 2 písm. a) lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku*“.

[13] Podle § 79 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky „*[ř]ízení o přestupku, o němž tak stanoví jiný zákon, lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Je-li osob přímo postižených spácháním přestupku více, postačí souhlas pouze jedné z nich*“. Podle § 79 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „*[s]právní orgán poučí osobu přímo postiženou spácháním přestupku, je-li mu známa, o právu podle odstavce 1 a určí jí lhůtu k podání souhlasu. Lhůta nesmí být kratší než 30 dnů*“. Podle § 79 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky „*[o]soba přímo postižená spácháním přestupku může vzít souhlas podle odstavce 1 kdykoliv zpět, a to až do doby vydání rozhodnutí o odvolání*“.

[14] Dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, v účinném znění, „*[o]soba přímo postižená spácháním přestupku má v řízení, k jehož zahájení nebo pokračování dala souhlas,*

pokračování

jakož i v řízení, které lze zahájit nebo v již zahájeném řízení pokračovat bez takového souhlasu, právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí“.

[15] Dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky „[s]právní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci“. Podle § 76 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se usnesení o odložení věci podle odstavce 1 téhož ustanovení pouze poznamená do spisu. Správní orgán o odložení věci vyrozumí osobu dotčenou jednáním podezřelého z přestupku, je-li mu známa.

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je žalobu proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn podat ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení je k této žalobě aktivně legitimován i „účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“. Odstavec 2 je ve vztahu k odstavci 1 citovaného ustanovení subsidiární a je určen k ochraně těch osob, jejichž hmotná práva či povinnosti sice nejsou žalobou napadeným rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny, byli však účastníky správního řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo. Zákon jim proto poskytuje ochranu proti zkrácení na jejich procesních právech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 128/2022-37, či ze dne 20. 6. 2019, č. j. 9 As 458/2017-78).

[17] V nyní posuzované věci však žalovaná žalobou napadeným usnesením věc odložila, aniž by tedy o shora vymezeném jednání paní M. K. řízení o přestupku vůbec zahájila. Procesní práva, která by stěžovateli dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky náležela (byť by nebyl účastníkem takového řízení) a jichž se s ohledem na svou tvrzenou procesní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s. dovolává, tak nemohla být v posuzované věci vůbec „aktivována“.

[18] Je ovšem pravdou, že Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, na který odkazoval též krajský soud, dovedl aktivní procesní legitimaci tzv. navrhovatele (tedy „předchůdce“ dnešní osoby přímo postižené spácháním přestupku) k žalobě proti odložení věci správním orgánem dle § 66 tehdejšího zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval: „V případě přestupků, o nichž vede správní orgán řízení pouze z úřední povinnosti, může fyzická či právnická osoba na spáchání přestupku upozornit podnětem, podání podnětu jí však nezakládá žádná subjektivní práva v řízení. V tomto řízení má stát, kterému byly oznámeny skutečnosti svědčící o existenci přestupku, prostřednictvím pověřeného správního orgánu povinnost projednat, zda se přestupek stal či nikoliv – osoba podávající podnět již nemá na průběh řízení žádný vliv (není-li účastníkem řízení z jiného titulu, nežli podání podnětu či oznámení). Osoba, která může podat návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, má postavení jiné. Řízení o tzv. „návrhovém“ přestupku může vyvolat pouze ona svým návrhem, bez tohoto návrhu není správní orgán oprávněn řízení o přestupku vést, a to i přesto, že se o případném negativním jednání se znaky přestupku dozvěděl. Osoba, která podává návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy disponuje řízením, na rozdíl od poškozeného u přestupku projednávaného ex offio. Pokud tedy

zákon svěřuje určitým osobám v případě zákonem stanovených jednání výhradní právo vyvolat svým návrhem řízení o přestupku a tyto osoby tohoto práva využijí, pak je dle názoru Nejvyššího správního soudu toto právo spojeno s možností nechat prověřit úkony správního orgánu, které v řízení následně učiní. Rozhodnutí, zda správní orgán po podání návrhu dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích věc odloží či zahájí řízení, je dle Nejvyššího správního soudu významným zásahem do právní sféry navrhovatele. Pokud zákonodárce svěřil možnost zahájit přestupkové řízení svým návrhem pouze určité skupině osob, pak tím vyjádřil, že projednání přestupku v určitých věcech se na rozdíl od ostatních týká výhradně jejich zájmů. Pokud je však návrh takové osoby na základě uvážení správního orgánu odložen, aniž je zahájeno meritorní řízení, kde by byla věcně prověřena důvodnost návrhu, pak dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze konstatovat, že tím není zasaženo do práv této osoby.“

[19] Předchozí právní úprava přestupků tedy vedle přestupků, o nichž správní orgán zahajoval řízení pouze z moci úřední, znala také tzv. návrhové přestupky dle § 68 zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení byl tak navrhovatel jedinou osobou, která mohla svým návrhem zahájení řízení o daném přestupku vyvolat, a bylo vyloučeno, aby u těchto přestupků zahájil správní orgán řízení z moci úřední, tedy bez návrhu postižené osoby. Navrhovatel tedy vlastně plně disponoval řízením o přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010-73). Mimo to, že byl navrhovatel osobou, na jejíž návrh bylo řízení o přestupku zahajováno, byl v případě, kdy k zahájení řízení skutečně došlo (věc nebyla dle § 66 zákona o přestupcích odložena), podle § 72 písm. d) zákona o přestupcích považován za účastníka tohoto řízení. Dle § 81 odst. 4 zákona o přestupcích pak navrhovatel mohl podat odvolání proti té části rozhodnutí o přestupku, která se týkala vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení, a též mohl podat odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku. Ve výše citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud při hodnocení důsledků odložení věci jasně odlišil postavení navrhovatele ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích od postavení běžného oznamovatele přestupku, přičemž dovodil, že „rozhodnutí o odložení věci dle § 66 zákona o přestupcích týkající se návrhu podaného podle § 68 odst. 1 téhož zákona je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž (respektive proti rozhodnutí o odvolání) je přípustné bránit se správní žalobou“.

[20] K tomu je ovšem třeba dále dodat, že pokud jde o žalobu proti rozhodnutí vydanému již v řízení o přestupku, dle judikatury Nejvyššího správního soudu měl navrhovatel dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích jakožto účastník řízení o přestupku „právo tvrdit zkrácení na svých právech postupem správního orgánu. Jinými slovy navrhovatel nemá aktivní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale přichází u něj v úvahu aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Navrhovateli totiž svědčí právo na to, aby správní orgán zjistil přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, aby mu správní orgán umožnil seznámit se s provedenými důkazy a vyjádřit se ve věci, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu, který má oporu ve spisech a aby se správní orgán vypořádal s námitkami navrhovatele“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 60/2015-30). Ani v řízení o přestupku, který bylo možné projednat jen na návrh, tedy nebyl dovozen možný přímý zásah do hmotněprávní sféry navrhovatele ve vztahu k řešení otázky viny obviněného, ale navrhovatel byl aktivně legitimován k podání žaloby dle § 65 odst. 2 s. ř. s., byl tedy v soudním řízení správním považován za tzv. zájemníka (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 28/2020-32).

pokračování

[21] Za účinnosti zákona o přestupcích měl tudíž navrhovatel vůči běžnému oznamovateli přestupku projednávanému z úřední povinnosti či poškozenému specifické postavení nejen ve správním řízení, ale v rovněž v navazujícím soudním řízení správním, přičemž se mohl domáhat nejprve odvoláním a následně žalobou přezkumu výroku o vině obviněného, jakož i rozhodnutí o zastavení řízení a také přezkumu postupu správního orgánu spočívajícího v nezahájení řízení o přestupku (odložení věci).

[22] Po rekodifikaci přestupkového práva a přijetí současného zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích došlo ke zrušení kategorie tzv. návrhových přestupků, tedy i ke zrušení institutu navrhovatele. Dle stávající právní úpravy se řízení o přestupku zahajuje již výlučně z moci úřední. Současný zákon o odpovědnosti za přestupky i zákon o některých přestupcích ovšem i nadále počítají s úpravou určitých přestupků, o kterých je možné zahájit řízení pouze se souhlasem konkrétní, jimi postižené, osoby. Byl proto zaveden již zmíněný institut tzv. osoby přímo postižené spácháním přestupku dle § 71 ve spojení s § 79 zákona o odpovědnosti za přestupky (a § 7 odst. 7 zákona o některých přestupcích), jejíž souhlas (nejde-li o případy uvedené v § 79 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky) je vyžadován k tomu, aby řízení o přestupku bylo ve stanovených případech zahájeno a vedeno. Jestliže není touto osobou souhlas udělen či je účinně vzat zpět, nemůže správní orgán řízení o daném přestupku zahájit či v něm pokračovat.

[23] I osobě přímo postižené spácháním přestupku jsou sice dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky přiznána významná procesní práva, její procesní postavení je přesto proti dřívějšímu navrhovateli znatelně oslabeno. Zásadní změnou je již to, že osoba přímo postižená spácháním přestupku nemůže zahájení řízení svým návrhem iniciovat, má pouze specifickou formu negativního dispozičního oprávnění (viz Valc, J., Hlouch, L. *Právní postavení osob postižených spácháním přestupku a jejich aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním*. Právní rozhledy. Nakladatelství C.H. Beck, 2022, roč. 30, č. 1, s. 13-18). Důvodová zpráva k § 71 návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky pak shrnuje i další změny oproti postavení dřívějšího navrhovatele takto: „*Upravuje se procesní postavení osoby, jejíž souhlas je podmínkou pro zahájení řízení o přestupku nebo pro pokračování v takovém řízení. Nejedná se o účastníka řízení (to bude zahajováno z moci úřední, souhlas není návrhem, jehož podání by mělo za následek zahájení řízení), nýbrž o osobu zúčastněnou na řízení (obdobně jako zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo opatrovník) s vybranými procesními právy. Tato práva mají osobě oprávněné dát souhlas se zahájením nebo pokračováním v řízení o přestupku umožnit kvalifikovaně posoudit, zda daný souhlas případně nevezme zpět, a také umožnit získání informací o řízení a skutkových zjištěních, které mohou být využitelné při vymáhání náhrady škody jiným způsobem než v adhezním řízení. Katalog procesních práv je obdobný jako v případě zákonného zástupce nebo opatrovníka mladistvého obviněného. Tato osoba však nemá právo podat odvolání, neboť v takovém případě by se z ní fakticky stal navrhovatel.*“ (důraz doplněn)

[24] Nejvyšší správní soud je s ohledem na uvedené toho názoru, že současná dikce zákona o odpovědnosti za přestupky jakož i z citované důvodové zprávy zcela zřejmý úmysl zákonodárce neumožňují, aby byl rozsah aktivní legitimace navrhovatele k žalobě proti zmiňovaným typům rozhodnutí či úkonů správního orgánu v přestupkových věcech bez dalšího analogicky uplatňován i na nynější osobu přímo postiženou spácháním přestupku. To platí rovněž o citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, týkajícím se aktivní legitimace navrhovatele k žalobě proti odložení

věci. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nezakládá pouhá nutnost souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku s případným zahájením řízení o přestupku, tedy právě s opačnou eventualitou, než je vydání usnesení o odložení věci, aktivní legitimaci takové osoby k žalobě proti tomuto usnesení dle § 65 odst. 1 s. ř. s., tím méně pak dle § 65 odst. 2 s. ř. s. (žádné řízení vzhledem k odložení věci zahájeno nebylo a i kdyby mělo být namísto odložení věci zahájeno, uvedená osoba by v něm neměla postavení účastníka řízení a proti jeho výsledku by nemohla brojit odvoláním).

[25] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že pokud by žalovaná namísto odložení věci zahájila řízení o přestupku, stěžovatel by jako osoba přímo postižená spácháním přestupku mohl, za předpokladu, že by mu byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo se na jeho úkor obviněná osoba spácháním přestupku bezdůvodně obohatila, a stěžovatel by v řízení včas uplatnil svůj nárok, získat v takovém řízení postavení poškozeného dle § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[26] Obecně totiž platí, že se poškozený nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce (nyní správního trestu) nebo zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení trestu v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již je touto osobou jiný obviněný, poškozený či jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o přestupku (či dříve též o jiném správním deliktu) s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, publ. pod č. 2276/2011 Sb. NSS, ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007-98, ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 28/2020-32, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 Sb. NSS).

[27] Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, zdůraznil, že při hodnocení důsledků odložení věci je nezbytné odlišovat postavení navrhovatele ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích od ostatních osob, včetně poškozeného. Rozdílné postavení navrhovatele dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích při prověření postupu správního orgánu při odložení věci bylo nutné dovodit z toho, že tato osoba plně disponovala řízením o přestupku, na rozdíl od poškozeného u přestupku projednávaného z moci úřední. Závěr vyslovený Nejvyšším správním soudem v uvedeném rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, ohledně možnosti navrhovatele bránit se správní žalobou proti odložení věci tak nelze rozšířit i na osoby poškozené. Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 10 As 210/2016-66, kde konstatoval: „Využití tzv. adhezního řízení pro stanovení a vyčíslení nároku na náhradu škody způsobenou jednáním majícím znaky přestupku je považováno za běžné a v souladu se zákonem. Svědčí o tom ustálená judikatura Nejvyššího i Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2715/2013, uvedl: „[ú]čelem 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. ... [P]oškozený má nezávisle na výsledku správního řízení možnost domáhat se náhrady škody v řízení před soudem podle občanského soudního řádu.“ Nejvyšší správní soud se uplatněním nároku poškozeného občanskoprávní cestou v různých situacích zabýval např. v rozsudcích ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006; ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 9 As 61/2008, či ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 16/2011. Lze konstatovat, že tento institut

pokračování

nesmí být zneužíván, správní orgán není oprávněn svévolně odkazovat poškozeného na adhezní řízení v případě, kdy v přestupkovém řízení je vyslovena vina a nic nebrání tomu vyčíslit nárok poškozeného a určit povinnost pachatele způsobenou škodu uhradit. V projednávané věci však vůbec nebylo řízení zahájeno a NSS se ztotožňuje s výše citovaným závěrem Nejvyššího soudu, podle kterého nemůže být řízení o přestupku vedeno výhradně za účelem rozhodnutí o náhradě škody.“

[28] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že výrok rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou plně obstojí, stejně jako obstojí jeho odůvodnění, které sice Nejvyšší správní soud upřesnil a dále rozvedl, nemůže však přisvědčit stěžovateli, že by bylo nedostatečné či že by ho nebylo možné přezkoumat. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatel nebyl k podání žaloby proti usnesení žalované o odložení věci ve smyslu odstavce prvního ani druhého § 65 s. ř. s. procesně legitimován.

IV.

Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, a proto by měla vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložila. Žalované však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 26. ledna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu