



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **J. Z.**, proti žalované: **Ústřední vojenská nemocnice – Vojenská fakultní nemocnice Praha**, se sídlem U Vojenské nemocnice 1200, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 6 A 26/2024-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který shledával v tom, že ředitel žalované nezákonným usnesením ze dne 7. 2. 2024, č. j. 17889/2021-ÚVN/58 zastavil řízení o přestupku na úseku přestupku proti občanskému soužití dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“), proti obviněnému plk. MUDr. L. V. Podanou žalobou se současně domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 7. 2. 2024 (dále též „napadené rozhodnutí“). Žalobce se tedy domáhal ochrany před nezákonným zásahem a současně brojil proti rozhodnutí žalované.

II.

[2] Městský soud výrokem I. v záhlaví uvedeného usnesení žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro nedostatek podmínky

řízení spočívající v nedostatku tvrzení o zásahu do veřejných subjektivních práv. Výrokem II. usnesení následně odmítl také žalobu proti rozhodnutí dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce v žalobě neuplatnil tvrzení, která by byla projednatelná ve správním soudnictví.

[3] Při úvaze o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se nejprve zabýval tím, zda lze s odkazem na žalobní tvrzení žalobu věcně projednat. Dospěl k závěru, že je třeba ji odmítnout, neboť žalobce v ní nepředestřel, v jakých ohledech se rozhodnutí o zastavení řízení negativně projevilo v jeho právní sféře a čím měl být zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. I v případě, kdy by byl žalobce osobou přímo postiženou spácháním přestupku, muselo by se namítané pochybení bezprostředně promítnout do jeho subjektivní sféry. Městský soud se rovněž zabýval žalobou proti rozhodnutí žalované o zastavení přestupkového řízení. I tu bylo na místě odmítnout. Žalobce v podané žalobě netvrdil, že by mu napadeným rozhodnutím mělo být jakkoli zasaženo do jeho subjektivních veřejných práv, resp. do jeho právní sféry. Zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu v soudním řízení správním nemůže být výrok rozhodnutí žalovaného o zastavení přestupkového řízení, neboť ten je výrokem o vině a nemá přímý vztah k právům třetích osob.

[4] Pro úplnost městský soud uvážil o podané žalobě i z hlediska § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce v podané žalobě uvedl, že je osobou přímo postiženou spácháním přestupku. Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl účastníkem řízení před správním orgánem, a to ani jako oznamovatel přestupku, ani jako osoba přímo postižená spácháním přestupku, nebylo možné postupovat ani dle uvedeného ustanovení. Žalobu podanou podle § 65 odst. 2 s. ř. s. by bylo na místě odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. I kdyby byl žalobce oprávněn uplatnit u správního soudu žalobu proti rozhodnutí žalované dle § 65 s. ř. s., musel by soud přihlídnout k § 5 s. ř. s., dle něž se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků. Takovým řádným opravným prostředkem je v dané věci odvolání. Žalobce však žalobou brojil proti prvostupňovému rozhodnutí a nikoli proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Žalobu proti rozhodnutí žalované by soud musel odmítnout rovněž podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.

[5] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Skutková zjištění městského soudu jsou podle jeho názoru chybná a současně se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení, což vedlo k odmítnutí žaloby namísto jejího meritorního projednání.

[6] Městský soud zcela opomenul námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, pokud si ani nevyžádal správní spis, pročť si nemohl ověřit namítaná fakta. Tento postup vedl k vydání nezákonného usnesení o odmítnutí žaloby. Dle stěžovatele tedy nemohlo dojít ke správnému zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Závěr městského soudu o absenci tvrzeného zásahu do stěžovatelových veřejných subjektivních práv považoval za mylný. V projednávané věci nemohl vzniknout neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v nedostatku pravomoci. Za

pokračování

předpokladu, že městský soud naznal, že žaloba není perfektní, měl jej vyzvat k doplnění rozhodných skutečností tvrzeného zásahu. Dále vytykal neprovedení výsledku svědka a nezdůvodnění tohoto postupu. Tím bylo porušeno jeho právo na informace, protože měl být seznámen s důvody neprovedení tak zásadního důkazu, který by „zcela jistě ve světle dalšího důkazního materiálu musel vést žalovanou ke změně svého rozhodnutí o vině obviněného“. Neprovedením důkazu mu současně bylo upřeno právo klást svědkovi otázky při ústním jednání, čímž mu byla odepřena možnost podílet se na průběhu dokazování, a domoci se tak řádného zjištění skutkového stavu, o němž není pochyb. Stěžovatel přitom namítal nesprávnou kvalifikaci jednání obviněného v napadeném rozhodnutí a chybnou aplikaci ustanovení zákona o některých přestupcích. Trval na tom, že žalovaná pochybila způsobem, který lze odstranit pouze novým projednáním přestupkového jednání obviněného. Městský soud měl bez dalšího napadené rozhodnutí zrušit. Trval na tom, že vylicil celý skutkový děj, včetně zásahu do své právní sféry.

[7] Městský soud tedy nesprávně konstatoval, že stěžovatel v žalobě neuplatnil tvrzení, která by byla projednatelná ve správním soudnictví. Zcela přitom rezignoval na svoji funkci spočívající v kritickém hodnocení žalobních tvrzení ve vztahu k obsahu správního spisu. Nepřiznání práv osoby přímo postižené spácháním přestupku nepochybně zasahuje do veřejného subjektivního práva jednotlivce na to, aby se v případě přímého dotčení svých práv spácháním přestupku mohl určitým způsobem účastnit přestupkového řízení. Stěžovatel přitom byl osobou přímo postiženou spácháním přestupku, neboť jeho práva či oprávněné zájmy byly přímo dotčeny jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku. Zdůraznil, že bylo zasaženo do jeho právní sféry i tím, že nemůže uplatňovat náhradu škody na obviněném. Namítal, že nebyla zjištěna materiální pravda a rovněž, že skutek obviněného nebyl řádně zjištěn a jeho pachatel nebyl spravedlivě potrestán, čímž bylo mimo jiné porušeno jeho právo na účinné vyšetřování a na efektivní obranu jeho práv. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadeným usnesením byla výrokem I. odmítnuta žaloba pro nedostatek podmínky řízení spočívající v absenci tvrzení zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Výrokem II. byla odmítnuta také žaloba proti rozhodnutí, neboť stěžovatel v žalobě neuplatnil tvrzení, která by byla projednatelná ve správním soudnictví. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006,

č. j. 2 As 45/2005-65). 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). Jelikož kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského (městského) soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Proti těmto skutečnostem směřující argumentace (uplatněná v kasační stížnosti) je v projednávané věci nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 As 44/2003-31, publ. pod č. 738/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud je oprávněn toliko zkoumat, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, aniž by se jí věcně zabýval.

[12] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.*

[13] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[14] Klíčové pro rozhodnutí ve věci je posouzení, zda žaloba podaná stěžovatelem obsahuje plausibilní tvrzení o zkrácení na právech konkrétním úkonem žalované a zda je tak splněn základní předpoklad pro její věcné projednání, či nikoliv. S ohledem na předmět řízení v nyní souzené věci Nejvyšší správní soud připomíná, že „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“ (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51).

[15] Zároveň platí, že se jedná o obecný požadavek na kvalitu povinného tvrzení, který se uplatňuje při každém posouzení náležitostí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, ať už je předmětem žaloby jakýkoli tvrzený zásah. Nejvyšší správní soud má shodně s městským soudem za to, že tvrzení stěžovatele obsažená v jeho žalobě se (navzdory její obsáhlosti) míjejí s podstatou uvedeného typu žaloby, neboť je z ní patrné, že se stěžovatel domáhá primárně potrestání obviněného. Ustanovení § 82 s. ř. s. definuje zásah jako úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, je zaměřen přímo proti žalobci (stěžovateli), eventuálně v jeho důsledku bylo proti němu zasazeno, a ten jím byl přímo zkrácen na svých právech. Tvrzení stěžovatele nesplňuje žádný z těchto požadavků. Nejvyšší správní soud podrobně konfrontoval obsah podané žaloby se zákonným vymezením nezákonného zásahu v § 82 s. ř. s. a nezbylo mu než přisvědčit městskému soudu, že žaloba neobsahuje žádná tvrzení o tom, co konkrétně stěžovatel v kontextu proběhnuvšího přestupkového řízení považoval za zásah mířící proti němu a zasahující do jeho veřejných subjektivních práv.

pokračování

Stěžovatel označil podanou žalobu jako „proti nezákonnému zásahu v řízení o přestupku“. Tomu odpovídá i žalobní petit v části, ve které se domáhá určení, že „žalovaný provedl nezákonný zásah do práv žalobce“. Současně se však stěžovatel podanou žalobou domáhal rovněž zrušení usnesení o zastavení přestupkového řízení. Žalobní tvrzení však zřetelně odpovídají žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Stěžovatel velmi podrobně vytýká žalovanému právní kvalifikaci jednání obviněného z přestupku, tvrdí chybnou aplikaci konkrétního ustanovení právního přepisu, absenci řádného odůvodnění ve vztahu k důvodům pro zastavení přestupkového řízení. Rovněž se velmi podrobně zabýval zjišťováním skutkového stavu z jednotlivých důkazních prostředků, jejich (dle jeho mínění) nesprávným hodnocením a předkládal vlastní verzi skutkového děje, včetně hodnocení provedených důkazů. Pro existenci aktivní legitimace k podání zásahové žaloby však bylo třeba v zásahové žalobě případně tvrdit, co stěžovatel považuje za onen úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, jímž bylo zasaženo do jeho právní sféry a jakým konkrétním způsobem k tvrzenému zásahu došlo. Samo rozhodnutí v přestupkové věci jím být bez dalšího nemůže vzhledem k zákonnému vymezení nezákonného zásahu a rovněž s poukazem na subsidiární charakter zásahové žaloby. Rovněž poukaz stěžovatele na „veřejný zájem na spravedlivém procesu“ nemůže požadavek konkrétního tvrzení v zásahové žalobě naplnit, neboť žalobce je povolán „toliko“ k ochraně svých veřejných subjektivních práv nikoli k hájení obecného (veřejného) zájmu. Námitka o nemožnosti uplatnit vůči pachateli přestupku právo na náhradu škody se poprvé v řízení objevuje až v kasační stížnosti a je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[16] Stěžovatel tedy dostatečně nekonkretizoval, čím mělo být přímo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv a co mělo být tvrzeným nezákonným zásahem, ke kterému dle jeho mínění došlo. Stěžovatel nemá právní nárok na to, aby orgán státní správy rozhodl o projednáváním přestupku tak, jak stěžovatel požadoval. Zastavení přestupkového řízení pro neprokázání viny obviněného samo o sobě nezasahuje do sféry veřejných subjektivních práv stěžovatele. Proto považuje Nejvyšší správní soud závěr městského soudu o nedostatku podmínky řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu za správný. Zbývá doplnit, že městským soudem vytčené a kasačním soudem aprobevané nedostatky neznamenají, že by podaná žaloba a následně kasační stížnost neosahovaly důvody, pro které bylo (dle mínění stěžovatele) třeba žalobu a kasační stížnost podat. Ani analýzou uvedených podání však nebylo lze dospět k bezpečnému závěru, proč je to právě žalobce, kdo proti tvrzenému nezákonnému zásahu brojí, resp. jaká újma (tvrzený zásah do jeho práv) mu tím vznikla.

[17] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *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, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[18] Nejvyšší správní soud posoudil rovněž důvodnost kasační stížnosti týkající se rozhodnutí žalované o zastavení přestupkového řízení. Jak již bylo zmíněno, byť je podaná žaloba uvozena jako zásahová, stěžovatel se rovněž (a dle žalobních tvrzení především) domáhal zrušení rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení. Městský soud správně konstatoval, že samotný výrok o zastavení přestupkového řízení nemohl být bez dalšího

předmětem soudního řízení správního, neboť ten je výrokem o vině (vina obžalovaného nebyla v přestupkovém řízení shledána). Otázka potrestání nemá sama o sobě přímý vztah k právům třetích osob. Nejvyšší správní soud již v minulosti nepřipustil aktivní legitimaci poškozeného (ať už za předchozí právní úpravy byl či nebyl navrhovatelem) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí v části výroku o vině, jelikož „[p]osouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání má čistě veřejnoprávní povahu a odehrává se výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již 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. rozsudek ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 28/2020-32 a tam citovaná judikatura).

[19] Stěžovatel nebyl jako osoba přímo postižená spácháním přestupku i přes relativně široká procesní oprávnění, která zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, subjektům v tomto procesním postavení přiznává (§ 71), účastníkem řízení o přestupku.

[20] Rozsahu procesních oprávnění, jakož i k aktivní legitimaci osoby přímo postižené spácháním přestupku se týká též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2024, č. j. 5 As 189/2023-32, na jehož odůvodnění odkazuje soud i v nyní projednávané věci. Platí tedy, že 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.“

[21] 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. Pouhá nutnost souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku s případným zahájením řízení o přestupku nezakládá aktivní legitimaci takové osoby k žalobě proti tomuto usnesení dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a rovněž k aktivní legitimaci dle

pokračování

§ 65 odst. 2 s. ř. s., neboť uvedená osoba v něm neměla postavení účastníka řízení a proti jeho výsledku nemohla brojít odvoláním.

[22] Městský soud proto nepochybil, pokud obě žaloby odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť správně dospěl k závěru o nedostatku podmínky řízení spočívajícím v tvrzení nezákonného zásahu do svých veřejných subjektivních práv podle § 82 s. ř. s. a k absenci tvrzení o dotčení veřejných subjektivních práv v případě žaloby proti správnímu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. listopadu 2024

David Hipšr
předseda senátu