

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **I. B.**, zast. advokátem Mgr. Liborem Vincentem, se sídlem Štěpánská 7, Praha, proti žalované: **Městská část Praha-Nebušice, Komise pro projednávání přestupků**, se sídlem Nebušická 128, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2024, č. j. 20 A 29/2024-12,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá pro nepřijatelnost.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým soud odmítl její žalobu proti usnesení žalované ze dne 28. 12. 2023, č. j. MCPNE 03194/2024. 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 spočívající v podezření ze spáchání přestupku; toho se měl dopustit pan M. T. tím, že měl opakovaně a dlouhodobě jakožto bývalý kněz pravoslavné církve monastýru v Loděnici zasílat obtěžující a dehonestující zprávy stěžovatelce a jejímu manželovi.

[2] **Městský soud** s odkazem na platnou právní úpravu a četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že stěžovatelka nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení o přestupku, které je zahajováno z moci úřední, přestože byla vyrozuměna o odložení věci podle § 76 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky; nemůže se proto úspěšně domáhat zahájení přestupkového řízení s jiným subjektem či uznání jeho viny. Městský soud podotkl, že v tomto ohledu se nelze dovolávat ani práva na účinné vyšetřování, které se v zásadě vztahuje pouze na nejzávažnější trestné činy, které jsou svými dopady srovnatelné se zásahem do práva na život; případ stěžovatelky nedosahoval této vyžadované intenzity srovnatelné se zásahem do práva na život; odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které v případě přestupků nepřichází aplikace práva na účinné vyšetřování

v zásadě v úvahu. Městský soud rovněž poznamenal, že na projednávanou věc nelze vztáhnout ani závěry vyjádřené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39; v něm sice rozšířený senát dovedl úzce vymezenou výjimku ze závěru o neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední, tato výjimka se nicméně týkala výslovně pouze nečinnosti stavebního úřadu v případě odstranění nepovolené stavby ve smyslu ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů; možnost vztáhnout tento závěr na posuzovanou věc přitom sám rozšířený senát v odkazovaném rozsudku vyloučil. V této souvislosti městský soud poznamenal, že nezahájení řízení o přestupku z moci úřední nemůže být ani zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (body 23 a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 5 As 40/2020-46).

[3] Městský soud k odkazu stěžovatelky na rozsudek NSS ze dne ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-25, poukázal na to, že od 1. 7. 2017 (od účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích) byl 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

[4] V **kasační stížnosti** stěžovatelka tvrdí, že napadeným usnesením městského soudu, kterým byla její žaloba odmítnuta, byla zkrácena na svém ústavně zaručeném právu na spravedlivý proces, neboť věc nebyla po meritorní stránce soudem vůbec projednána. Stěžovatelka opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-25, dle něhož je rozhodnutí o odložení věci ve vztahu k osobě, která návrh na projednání věci podala, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s, proti němuž je přípustné bránit se správní žalobou. Dle stěžovatelky je citovaný judikát zcela přílehlavý, neboť v něm poškozený brojí shodně jako stěžovatelka proti odložení věci. Stěžovatelka poukazuje na čl. 10 odst. 1 a 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 17 odst.7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, z nichž vyvozuje, že právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti je veřejným subjektivním právem, jehož ochrana byla napadeným usnesením stěžovatelce odmítnuta. Stěžovatelka zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, v němž tento soud označil zužující výklad ustanovení o přístupu k soudu za nepřipustný; takový přístup zvolil dle stěžovatelky městský soud.

[5] Žalovaná ve **vyjádření** ke kasační stížnosti se v plném rozsahu ztotožňuje s právním posouzením žaloby městským soudem; neztotožňuje s argumentací stěžovatelky v kasační stížnosti, a zejména pak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 As 57/2008-35; tento rozsudek není ve věci použitelný, neboť se týká již neúčinné

pokračování

právní úpravy, tedy zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích, s čímž se ostatně v bodě 14. napadeného usnesení městský soud již vypořádal. Z výše uvedených důvodů žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[6] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, zkoumal též, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by byl povinen kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před městským soudem rozhodoval samosoudce, a zároveň kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, kterým se řízení o 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 stěžovatelky. 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) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[8] V projednávané věci se kasační stížnost týká právní otázky, která již byla plně řešena jednotnou judikaturou Nejvyššího správního soudu, rozhodující senát přitom neshledal důvodu se od ní odchýlit; Nejvyšší správní soud neshledal současně ani pochybení městského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal přijatelnou.

[9] Podstatou nyní posuzované věci je otázka, zda byla stěžovatelka aktivně procesně legitimována k žalobě proti usnesení správního orgánu o odložení věci dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. 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.

[10] 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).

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2023, č. j. 5 As 170/2022-58, uvedl: „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,...). 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, č. j. 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).“

[12] V rozsudku ze dne 26. 1. 2024, č. j. 5 As 189/2023-32, Nejvyšší správní soud konstatoval:

„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 návrhovateli 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).“ V citovaném rozsudku se rovněž uvádí: „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).“

pokračování

[13] Pokud se stěžovatelka dovolává rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se stejnou argumentací se již dostatečně vypořádal městský soud. Nejvyšší správní soud v něm dovodil 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. Předchozí právní úprava přestupků 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. 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“*. 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). 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. Současná dikce zákona o odpovědnosti za přestupky neumožňuje, 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.

[14] Co se týče namítaného práva na účinné vyšetřování, Nejvyšší správní soud se touto otázkou podrobně zabýval v již zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 7. 2023, č. j. 5 As 170/2022-58, na který v podrobnostech odkazuje. Obdobně v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3500/17, ze dne 5. 12. 2017, 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, č. j. 4 As 156/2021-50).

[15] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v případě napadeného usnesení nebylo shledáno žádné pochybení městského soudu, který se svým postupem nikterak neodchyluje od ustálené judikatury, která poskytuje dostatečnou odpověď na námitky uplatněné v kasační stížnosti.

[16] Stěžovatelka není aktivně legitimovaná k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Napadené rozhodnutí totiž není takovým rozhodnutím, kterým by mohla být zkrácena na svých právech, neboť jím nedošlo ke vzniku, změně, zániku či závaznému určení jejího práva nebo povinnosti. Není k podání žaloby legitimována ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. To je třeba považovat za subsidiární k § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž směřuje k ochraně procesních práv osob, které nemají v dané věci hmotná subjektivní práva, ale byly účastníky správního řízení (viz např. bod 13 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 128/2022-37). Usnesení o odložení věci podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky je však vydáváno, aniž by došlo k zahájení přestupkového řízení. Jelikož je tedy podmínkou aktivní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. účastenství ve správním řízení, nemůže se stěžovatelka domáhat ochrany svých procesních práv, která by potenciálně mohla mít v nezahájeném přestupkovém řízení (srov. např. bod 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2023, č. j. 5 As 170/2022-58, příp. body 17 a 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2024, č. j. 5 As 189/2023-32).

[17] Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání a konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, a proto ji shledal ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

[18] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí městského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 (nikoli odst. 3) ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložila. Ze spisu však nevyplývá, že by jí v tomto řízení jakékoli náklady nad rámec běžné administrativní činnosti vznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. února 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu