

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobce: **Statutární město Kladno**
sídlem náměstí starosty Pavla 44, 272 01 Kladno
zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Dvořákem
sídlem Gorkého 502, 272 01 Kladno

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, 604 55 Brno

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení přestupkového řízení se Středočeským krajem na základě žalobcova podnětu z 28. 6. 2022

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou doručenou krajskému soudu dne 5. 1. 2023 se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení přestupkového řízení se Středočeským krajem na základě žalobcova podnětu z 28. 6. 2022. Konkrétně požadoval, aby soud určil, že provedený zásah žalovaného je nezákonný a dále, aby žalovanému přikázal „*provést účinné vyšetřování podnětu Žalobce ze dne 28. 6. 2020 ve spojení s jeho podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 2. 11. 2022 týkajícího se porušení povinnosti Středočeského kraje zajišťovat dopravní obslužnost v souladu s plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje a zahájit příslušné přestupkové řízení se Středočeským krajem*“.
2. Žalobce má za to, že v rámci jím podaného podnětu s žádostí o prošetření postupu Středočeského kraje (jako objednavatele), týkajícího se návrhu Standardů dopravní obslužnosti předloženého obcím Středočeského kraje společně se Smlouvou o zajištění financování dopravní obslužnosti a souvisejícími dokumenty, uvedl a předložil dostatečné množství informací a podkladů, na jejichž základě měl žalovaný zahájit správní řízení z moci úřední. Žalovaný zcela ignoruje jeho pravomoc a působnost přezkumu postupu Středočeského kraje vyplývající z § 33 odst. 1 písm. k) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále též „zákon č. 194/2010 Sb.“). Skutková podstata předmětného přestupku přitom nijak neodkazuje na vztah mezi objednatel a dopravcem, ale je navázaná na skutečnost, že objednatel nezajistí veřejné služby v přepravě cestujících v souladu s pořízeným plánem dopravní obslužnosti (v

tomto případě v souladu s Plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje pro období 2021–2025).

3. K nároku na zahájení správního řízení z moci úřední odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 („věc ŽAVES“), v němž soud uzavřel, že „*v demokratickém právním státě nelze akceptovat, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok a že je na libovůli veřejné správy, zda objektivní právo (a tím někdy i právo subjektivní) ochrání.*“ Dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52, z kterého plyne povinnosti žalovaného zasáhnout, pokud není dopravní obslužnost zajišťována v souladu s plánem dopravní obslužnosti. Žalovaný by přinejmenším měl zahájit správní řízení a posoudit důvodnost podezření ze spáchání přestupku. Má za to, že by měla být aplikována judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, z níž vyplývá právo na účinné vyšetřování, které musí být důkladné a jeho závěry založeny na objektivní a nestranné analýze relevantních skutečností. To však žalovaný neučinil, ale naopak nepostupoval řádně a porušil tak jeho veřejná subjektivní práva. Konkrétně žalovaný neposkytl žalobci ochranu práva na samosprávu a vlastnit majetek. Středočeský kraj postupoval netransparentně, omezil dopravní obslužnost, čímž zneužil svou moc a pečovatelskou úlohu ve veřejné správě.
4. Žalovaný ve vyjádření navrhl, aby soud žalobu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), odmítl. Žalobce nemá nárok na to, aby se domáhal vedení řízení o přestupku s někým jiným. Ve „vyřízení podnětu“ žalobci sdělil, že spory týkající se způsobu plnění smlouvy ve smyslu zákona č. 194/2010 Sb., je nutné řešit v rámci občanského soudního řízení. Mimo to je přesvědčen, že žalobce nebyl přímo zkrácen na svých právech. Nebyla tak splněna již první podmínka, jejíž splnění je předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem. Žalobce tedy nebyl k podání návrhu aktivně legitimován. Zahájení řízení o přestupku se nedotýká ani hmotných práv žalobce. I kdyby bylo zahájeno, nedošlo by k nápravě namítaného protiprávního stavu, ale maximálně k uložení pokuty.
5. Soud je nejprve zabýval naplněním podmínek řízení, neboť jejich splnění je nezbytným předpokladem pro připuštění věcného přezkumu žaloby ze strany soudu.
6. V nyní projednávané věci žalobce namítá zásah do svých práv ze strany žalovaného „nesplněním jeho úřední povinnosti“ tím, že na základě jeho podnětu nezahájil řízení ve věci spáchání přestupku ve smyslu § 33 odst. 1 písm. k) bodu 2. zákona ve spojení s § 8 odst. 2 zákona č. 194/2010 Sb. se Středočeským krajem.
7. Podle § 82 s. ř. s., se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. V tomto typu žaloby musí tedy žalobce vymezit to, v čem spatřuje nezákonný zásah, a ze žalobního tvrzení musí být patrný též správní orgán, jemuž je tento zásah přiřítelný. Účinky podané žaloby pak nastupují pouze ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu, který žalobce v žalobě označil.
8. Podle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu kumulativní naplnění následujících pěti podmínek – žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2.

podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka) (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 Aps 5/2012-38, dostupný na www.nssoud.cz). Není-li tedy byt' jen jediná ze zákonných podmínek splněna, nelze ochranu před zásahem správního orgánu poskytnout (srov. např. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, či rozsudek ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012-20).

9. Jak plyne z výše uvedeného, o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se v první řadě jedná pouze za předpokladu, že v žalobě tvrzeným jednáním by žalobce mohl být alespoň potenciálně přímo zkrácen na svých právech. To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah. Zákon pojem nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení blíže nedefinuje. Jde o vcelku různorodou skupinu úkonů, které nenaplní znaky rozhodnutí, a přesto jsou způsobilé zasáhnout do právní sféry konkrétních jedinců, přímo je zkrátit na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58). Musí se jednat o opatření, které je závazné a lze jej vynutit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007-91). Soud má za to, že tak tomu v daném případě není, neboť žalobce po soudu požaduje ochranu pouze toliko svého domnělého „práva na zahájení přestupkového řízení“. Tím však nelze mít za splněnou onu podmínku existence bezprostředního vztahu mezi napadeným zásahem a přímým zkrácením práv žalobce. Navíc ani potrestání pachatele v přestupkovém řízení by nevedlo k nápravě žalobcem namítaného protiprávního stavu, tj. k zajištění řádné přepravy cestujících v souladu s pořízeným plánem dopravní obslužnosti území.
10. Obecná úprava podnětů k zahájení řízení z moci úřední je obsažena v § 42 správního řádu: *„Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“* V situaci, kdy správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení z moci úřední, nevydává žádné rozhodnutí, ale podatel je o tom vyrozuměn pouze prostým sdělením. Řízení zahájené z moci úřední je přitom ovládáno principem oficiality a legality, ale naopak se v něm neuplatní zásada dispoziční a účastník řízení tak není oprávněn nakládat s předmětem řízení.
11. K závěru o tom, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, týkajícího se stíhání pachatele přestupku, dospěl v dřívějším usnesení ze dne 23. 1. 2020, č. j. 29 A 224/2019-11, také Krajský soud v Brně, jehož závěry potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2021, č. j. 5 As 40/2020-46. V něm poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, podle něhož *„stíhání pachatele přestupku a jeho potrestání je věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána.“*
12. Soud se neztotožňuje se žalobcem, že by nárok na zahájení správního řízení z moci úřední v této věci vyplýval z rozsudku ve věci ŽAVES. Naopak Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku uvedl, že právní názor vyjádření v dané věci je třeba vykládat

restriktivně. Dále zmínil, že „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 zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.“ V bodě 84 předmětného rozhodnutí Nejvyšší správní soud následně konstatuje, že „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, č. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 3. 2008, č. 8 As 46/2007-98, detailněji pak rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. 8 AfS 25/2012-351, *Philips Electronics a další*, body 208 a 209).“ Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud ze dne 30. 4. 2021, č. j. 5 As 40/2020-46, kde uzavřel, že závěry učiněné ve věci ŽAVES nelze vztáhnout na zahájení řízení z moci úřední v případě, že se žalobce domáhal zahájení přestupkového řízení. Nemohlo být totiž zasaženo do jeho subjektivních práv. Nezahájení správního řízení v daném případě tak nemůže být zásahem správního orgánu. Vzhledem k závěru, že nemohlo být zasaženo do subjektivních práv žalobce soud dále neposuzoval další podmínky, které tvoří předpoklad pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem.

13. Žalobce dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52, který se týkal sektorového šetření. Má za to, že v něm řešený případ je v podstatných rysech shodný s předmětem nyní řešené věci, protože předmětem činnosti žalovaného je zde specifická dozorová činnost ve vztahu k opatření Středočeského kraje jako vyššího územně samosprávného celku na úseku dopravní obslužnosti. Soud se s tímto závěrem žalobce neztotožnil, neboť žalobce se v tomto případě domáhá zahájení přestupkového řízení a provedení účinného vyšetřování, přičemž Nejvyšší správní soud v daném rozhodnutí nedospěl k povinnosti správních orgánů zahájit správní řízení o přestupku z moci úřední. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 26. 11. 2018, č. j. 29 A 56/2018, nesprávně posoudil splnění podmínek řízení a neměl žalobu odmítnout. Účelem sektorového šetření podle § 18a energetického zákona je posouzení, zda na trzích s elektrinou existuje účinná hospodářská soutěž či nikoliv. Jeho smyslem však není vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osobě nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Naopak účelem přestupkového řízení je zjistit, zda se předmětný skutek skutečně stal, zda se jedná o přestupek, kdo jej spáchal a jaký druh správního trestu je možné uložit. Třetí osobě nadto nesvědčí subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem. Odkaz na rozsudek č. j. 2 As 416/2018-52 tak v nynější věci není přiléhavý.

14. Soud proto na základě výše uvedeného (viz zejm. body 11 a 12) žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle kterého *„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“*.
15. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. ledna 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu