



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudkyně zpravodajky Jiřiny Chmelové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **EFE cz, s.r.o. "v likvidaci"**, sídlem Blanická 834/140, Ostrava, zastoupená Mgr. Petrem Zemlákem, advokátem, sídlem Jiráskovo nám. 121/8, Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, Ostrava, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 7. 2024, č. j. 22 A 31/2024-9,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 7. 2024, č. j. 22 A 31/2024-9, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se návrhem ze dne 5. 9. 2023 domáhala po žalovaném, aby zahájil řízení o opravě chybného zápisu zániku oprávnění u vyjmenovaných ohlašovacích živností volných v živnostenském rejstříku. Uvedla, že dne 28. 1. 2002 ohlásila svou živnost a definovala tím svou podnikatelskou činnost. Žádnou změnu poté neprovedla a neobdržela též žádné rozhodnutí o ukončení živnostenského oprávnění. Přesto došlo ke dni 30. 6. 2008 k zapsání zániku některých živnostenských oprávnění. Takový zápis byl podle žalobkyně zjevně nesprávný a omezoval její podnikatelskou činnost. Žalovaný neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední o opravě chyb v zápisu v živnostenském rejstříku, o čemž žalobkyni uvědomil oznámením o odložení podnětu ze dne 10. 4. 2024. Zápis zániku

daných oprávnění byl podle žalovaného proveden podle platné právní úpravy, a to na základě novely zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále „živnostenský zákon“), provedené zákonem č. 130/2008 Sb.

[2] Žalobkyně se žalobou podanou Krajskému soudu v Ostravě domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v tom, že žalovaný k jejímu návrhu neprovedl z moci úřední opravu chyb v zápisu v živnostenském rejstříku podle § 47 odst. 11 živnostenského zákona. Uvedla, že neprovedením opravy byla přímo zkrácena na svých právech, neboť chybné údaje jsou proti ní zaměřeny a v důsledku nich je proti ní přímo zasahováno. Nesprávný zápis o zániku živností v živnostenském rejstříku podle žalobkyně omezoval její živnostenská práva, resp. právo podnikat. Zákonná úprava žalovaného neopravňovala k tomu, aby sám provedl zápis zániku živností. Informace uvedené v živnostenském rejstříku jsou v rozporu se skutečností a neexistuje právní důvod, pro který by stěžovatelka pozbyla svá oprávnění podnikat podle ohlášení ze dne 28. 1. 2002.

[3] Krajský soud usnesením označeným v záhlaví žalobu odmítl. K tvrzení, že nezákonný zásah spočívá v tom, že žalovaný nezahájil řízení z moci úřední ve věci opravy chyb zápisu v živnostenském rejstříku, krajský soud upozornil, že soukromá osoba nemá na zahájení řízení z moci úřední veřejné subjektivní právo. Zahájení řízení z moci úřední o opravě chyby v zápisu v živnostenském rejstříku, resp. samotné provedení opravy v živnostenském rejstříku není v dispozici osob, jichž se zápis v rejstříku týká, a nemají na opravu právní nárok. Vzhledem k tomu podle krajského soudu chyběla podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu, proto krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Krajský soud podle ní (stejně jako předtím správní orgán) postupoval zcela formalisticky a nezohlednil konkrétní okolnosti případu. Návrh stěžovatelky na zahájení řízení o opravě chyby v živnostenském rejstříku zamítl proto, že zápis zániku oprávnění byl proveden v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Tento postup je však v rozporu se základními zásadami vedení živnostenského rejstříku, neboť jde o veřejné popření toho, že stěžovatelka má platné živnostenské oprávnění z roku 2002 a má dvě desítky let zkušeností. Tím, že krajský soud jen odkázal na judikaturu a literaturu, obešel smysl právní úpravy a popřel možnost stěžovatelky pokračovat v podnikání dle živnostenského oprávnění z roku 2002. Stěžovatelka odmítla možnost omezit podnikání podle nynějšího vymezení uvedeného v živnostenském rejstříku. Zdůraznila, že jí svědčí právo na svobodné podnikání, přičemž i v žalobě argumentovala tím, že jí správní orgán *de facto* znemožňuje podnikat, což má dopad na její ekonomickou situaci. Řízení o opravě chyb je v této věci úzce provázáno s možností stěžovatelky vydělávat. Krajský soud rovněž podle stěžovatelky své rozhodnutí dostatečně neodůvodnil. K otázce zahájení řízení o opravě chyb se vyjádřil pouze obecně a nezohlednil specifické okolnosti případu, zejména dlouhodobý provoz živnosti od roku 2002 a dopady na podnikání stěžovatelky. Stěžovatelka krajskému soudu vytkla odmítnutí žaloby, neboť toto rozhodnutí jí znemožnilo efektivní ochranu práv. Stěžovatelka neměla reálnou možnost hájit svá práva před soudem, čímž došlo k omezení jejího práva na spravedlivý proces.

pokračování

[5] Přípisem ze dne 4. 3. 2025 stěžovatelka kasační stížnost argumentačně rozhojnila. Připomněla, že žalovaný jednostranně označil některé její živnosti za zaniklé ke dni 30. 6. 2008, přestože zákonná úprava neobsahovala žádné ustanovení, které by žalovaného k takovému postupu opravňovalo. Stěžovatelka neměla proti tomuto jednání žádnou možnost obrany. Stěžovatelce tento postup výrazně omezil možnost její ekonomické činnosti. Zápůrčí zásahová žaloba byla za tohoto stavu jedinou přípustnou možností, jak se proti zásahu bránit, neboť předchozí podnět k zahájení řízení z moci úřední k opravě zápisu v rejstříku nevedl. Stěžovatelka dále připomněla, že nezákonný zásah spatřovala v tom, že žalovaný bez jakéhokoli právního podkladu ukončil některé z živností stěžovatelky ke dni 30. 6. 2008. Nejde tedy jen o zásah spočívající v odložení jejího podnětu k zahájení řízení o opravě zápisu v živnostenském rejstříku. Ochrana před nezákonným zásahem podle stěžovatelky není vyloučena ani v řízeních vedených z moci úřední, jsou-li splněny judikaturou dovozené podmínky existence nezákonného zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Zásah tvrzený stěžovatelkou tyto podmínky splňuje a z usnesení krajského soudu není patrné, kterou z podmínek u stěžovatelky neshledal.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že zápis zániku některých oprávnění stěžovatelky ke dni 30. 6. 2008 byl proveden v souladu s tehdejší právní úpravou. Novelou živnostenského zákona provedenou zákonem č. 130/2008 Sb. byla zavedena jedna volná živnost s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“. Dosavadní předměty podnikání volných živností se ke dni nabytí účinnosti této novely staly obory činností volné živnosti. Podle této novely zápis oborů činnosti volné činnosti provede živnostenský úřad a vydá podnikateli výpis s obory činností při první ohlášené změně nebo na žádost podnikatele. K těmto úkonům ze strany stěžovatelky zatím nedošlo. Žalovaný v tomto ohledu neshledal žádný důvod k zahájení řízení z moci úřední a stěžovatelku vyrozuměl o odložení podnětu oznámením ze dne 10. 4. 2024. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Zároveň platí, že nepřezkoumatelnost není závislá na subjektivní představě účastníků o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí soudu odůvodněno. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[9] Podle § 82 s. ř. s. *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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[10] V nyní souzené věci Nejvyšší správní soud jednak nejprve koriguje závěr krajského soudu, že tvrzený zásah žalovaného nemůže být nezákonným zásahem z toho důvodu, že navrhovatel obecně nemá právní nárok na zahájení správní řízení z moci úřední. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, věc *ŽAVES*, č. 4178/2021 Sb. NSS, na který stěžovatelka správně poukázala v doplnění kasační stížnosti, ten, kdo je dotčen faktickou nečinností správního orgánu, který nezahájil řízení z moci úřední, se za určitých podmínek může bránit i proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), přičemž vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže správnímu orgánu řízení zahájit. Tento závěr rozšířený senát v citovaném rozsudku vyslovil ve vztahu k řízení o odstranění stavby, nicméně připustil, že je možné jej aplikovat rovněž na jiná řízení vedená z moci úřední (body 71 a 72). Uvedený rozsudek rozšířeného senátu tak zčásti překonává a zčásti doplňuje dřívější judikaturu, na niž v napadeném usnesení odkázal krajský soud, jehož odůvodnění není z tohoto důvodu zcela přiléhavé.

[11] Z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES* ovšem zároveň vyplývá, že aktivně procesně legitimovanou osobou k podání zásahové žaloby je pouze ten, kdo tvrdí, že je faktickou nečinností správního orgánu dotčen na svém *hmotném právu* (body 115 a 116). Rozšířený senát v této souvislosti zdůraznil, že „*ve většině případů nezahájením řízení z moci úřední žádná hmotná subjektivní práva dotčena nejsou. Je tomu proto, že k zahájení řízení z moci úřední mohou dát podnět též ti, jejichž hmotná práva nemohou být nezahájením řízení nijak dotčena (...). Nadto ve věcech, kde jejich hmotná práva dotčena být mohou, mají osoby zpravidla k ochraně subjektivního práva uvnitř veřejné správy jiné procesní prostředky (možnost zahájit řízení vlastní žádostí, odvolání či jiný opravný prostředek apod.) a proti rozhodnutí vzešlému z takto zahájeného řízení se pak mohou bránit žalobou u správního soudu*“ (bod 73).

[12] I v případě zásahu spočívajícího v nezahájení řízení z moci úřední je proto nutnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s. a násl.) alespoň myslitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu do hmotných práv žalobce, které musí být patrné již ze samotné žaloby (shodně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, věc *exekuční návrhy správce daně*, č. 4435/2023 Sb. NSS, bod 47).

[13] Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatelky, že napadené usnesení krajského soudu není způsobilé soudního přezkumu. Nepřezkoumatelnost je dána tím, že v odůvodnění usnesení chybí *konkrétní* posouzení, zda podaná žaloba dostatečně specifikuje tvrzení myslitelného dotčení hmotných práv stěžovatelky. Krajský soud pouze vytyčil obecné principy týkající se tvrzení zásahu do práv (bod 4 napadeného usnesení), avšak k míře jejich splnění v žalobě se nijak blíže nevyjádřil, a svou argumentaci postavil pouze na obecném konstatování, že na zahájení řízení z moci úřední není veřejné subjektivní právo, což je závěr překonaný výše citovaným rozsudkem rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES*. Takové rozhodnutí z hlediska důvodů nemůže obstát, neboť jeho výrok není podložen dostatečnou argumentací krajského soudu ke splnění podmínek přípustnosti zásahové

pokračování

žaloby. Napadené usnesení je proto nepřezkoumatelné a tento závěr již sám o sobě postačuje pro jeho zrušení a vrácení věci k novému projednání.

[14] V dalším řízení se krajský soud přezkoumatelně vypořádá s otázkou možného dotčení hmotných práv stěžovatelky, a to v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES*, a především s přihlédnutím k tomu, jakým způsobem stěžovatelka vymezila zásah v žalobě. Posoudí tedy, zda stěžovatelka v žalobě vylicila, k jakému konkrétnímu zásahu do jejích hmotných práv došlo a zda a jakým způsobem se negativně projevil v její právní sféře, a to v situaci, kdy se požadované změny zápisu týkají historických údajů v živnostenském rejstříku (z roku 2008) a zpochybňování slučitelnosti předmětů jednotlivých živnostenských oprávnění (vyjmenovaných v podnětu) před a po novele živnostenského zákona provedené zákonem č. 130/2008 Sb. s účinností od 1. 7. 2008. Krajský soud také v této souvislosti přihlédne k tomu, zda lze stěžovatelkou požadované změny v zápisu podřadit pod chybu v psaní či jinou zřejmou nesprávnost ve smyslu § 47 odst. 11 živnostenského zákona, a zda změny, jejichž provedení se stěžovatelka domáhala, jsou co do své povahy „pouhým“ provedením opravy chyby či zřejmé nesprávnosti, která by byla způsobena překlepem, početní chybou, či jiným zjevným a okamžitým selháním v duševní či mechanické činnosti úřední osoby při zápisu údaje do živnostenského rejstříku (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2025, č. j. 6 As 210/2024-67, nebo rozsudek zde dne 10. 8. 2023, č. j. 8 As 52/2022-55).

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů shledal kasační stížnost důvodnou. Usnesení krajského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem Nejvyššího správního soudu je krajský soud při dalším posouzení žaloby vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 10. dubna 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu