



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Faisala Husseinho v právní věci žalobkyně: **Ing. P. K.**, zastoupena Mgr. Zbyňkem Andršem, advokátem se sídlem Hlinky 126/48, Brno, proti žalovaným: **1) Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, a **2) Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje**, se sídlem tř. Kosmonautů 189/10, Olomouc, o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 5. 2025, čj. 29 A 30/2025-9,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému 1) ani žalované 2) **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobkyně domáhala, aby krajský soud jednak určil, že žalovaný 1) je nečinný ve věci podnětu žalobkyně z 3. 3. 2024 na zahájení řízení z moci úřední ve věci možného porušení zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetického zákona) společností ČEZ Distribuce, a. s., při diskriminačním požadování přeložky vedení vysokého napětí při připojování staveb v ulici Zákřovská, Olomouc-Nemilany; a dále žalovanému 1) uložil povinnost rozhodnout o podnětu žalobkyně z 3. 3. 2024 do 30 dnů od právní moci rozsudku krajského soudu.

[2] Ve vztahu k žalované 2) se žalobkyně domáhala, aby krajský soud jednak určil, že žalovaná 2) je nečinná ve věci trestního oznámení žalobkyně z 21. 6. 2023 na nezákonnou výstavbu a napojení veřejného osvětlení v ulici Zákřovská, Olomouc-Nemilany, Statutárním městem Olomouc a společností ČEZ Distribuce, a.s.; a dále žalované 2) uložil povinnost učinit ve věci trestního oznámení žalobkyně z 21. 6. 2023 příslušné procesní rozhodnutí do 30 dnů od právní moci rozsudku krajského soudu.

[3] Důvodem pro podání žaloby podle žalobkyně bylo, že žalované správní orgány svou nečinností zasahují do jejích práv. Konkrétně žalovaný 1) neprovedl šetření ve věci nezákonného provozování černé stavby veřejného osvětlení a nezahájil řízení z moci úřední, ačkoliv k tomu byl žalobkyní podněcován. Žalovaná 2) pak nevyšetřila činnost společnosti ČEZ Distribuce, a. s., přestože na ni žalobkyně výslovně upozornila v trestním oznámení.

[4] Žalobu jako celek krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] K části žaloby směřované proti žalovanému 1) krajský soud uvedl, že se žalobkyně domáhala, aby žalovaný 1) z moci úřední zahájil přestupkové řízení, čehož se však podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní žalobou domáhat nemůže (rozsudek NSS z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39).

[6] V části žaloby směřované proti žalované 2) žalobkyně namítala nedostatečné vypořádání se s jí podaným trestním oznámením. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že při úvaze o tom, zda podané trestní oznámení zakládá důvodné podezření z trestného činu, policejní orgán vystupuje v roli orgánu činného v trestním řízení, a nikoliv jako jiný orgán rozhodující o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto není dána pravomoc správních soudů k přezkoumání postupu a závěru policejního orgánu ve vztahu k vyřízení trestního oznámení (rozsudek NSS z 18. 2. 2010, čj. 7 Aps 1/2010-53).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka uvedla, že závěr krajského soudu o tom, že ze strany žalovaného 1) nedošlo k nečinnosti, je nesprávný. Žalovaný 1) se o případném přestupku dozvěděl 5. 9. 2023, kdy mu žalovaná 2) věc postoupila. Stěžovatelka pak podala 3. 3. 2024 podnět (bod [1] výše) a následně žalovaného 1) urgovala 18. 8. 2024. Zákonná lhůta k projednání přestupku činí jeden rok od jeho spáchání, a žalovaný si musel být vědom běhu této lhůty. Žalovaný 1) ovšem nijak nejednal, a to ani po podnětu stěžovatelky. Zareagoval až 28. 11. 2024, kdy lhůta k zahájení řízení již uběhla. Žalovaný 1) tak bezdůvodně a účelně prodlužoval svou nečinnost a úmyslně zasáhl do práv stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka následně podala stížnost na žalovaného 1), na niž obdržela odpověď až 19. 5. 2025, i když byla datována 30. 1. 2025. Žalovaný 1) stěžovatelce v e-mailové konverzaci potvrdil, že dlouhé doručování nezpůsobila Česká pošta. Tento postup představuje účelové

pokračování

prodlužování komunikace ze strany žalovaného 1). Zároveň odpověď zaslal až poté, kdy byl informován o žalobě podané stěžovatelkou. Stěžovatelka nově doložila obálku, která potvrzuje doručení dopisu v květnu 2025. Z uvedeného vyplývá, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné, protože vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že žalovaná 2) nevystupovala v postavení správního orgánu (při výkonu veřejné správy), a proto její jednání není přezkoumatelné ve správním soudnictví. Podle stěžovatelky žalovaná 2) nejednala v rámci trestního řízení, jelikož po provedeném šetření neshledala důvody pro jeho zahájení a vyhodnotila jednání popsané v trestním oznámení jako přestupek, čímž vstoupila do režimu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a jednala tedy jako správní orgán. Teprve poté věc postoupila žalovanému 1). Podle stěžovatelky jde o postup v oblasti přestupků, nikoli o jednání orgánu činného v trestním řízení. Tím, že žalovaná 2) vyhodnotila jednání popsané stěžovatelkou v trestním oznámení jako přestupek, převzala roli správního orgánu, a bylo tak na místě, aby věc posoudila a učinila příslušný úkon dle svých pravomocí, a tím umožnila stěžovatelce uplatnit její práva. Pokud však policie věc pouze postoupila žalovanému 1), jde o nečinnost při vyřizování přestupku, čímž se krajský soud měl věcně zabývat. Kontext rozsudku NSS čj. 7 Aps 1/2010-53 byl odlišný, neboť se týkal postupu Policie České republiky (dále „policie“) při odkládání trestních oznámení, nikoli postupů podle zákona o odpovědnosti za přestupky, jako tomu je v nyní projednávané věci. Stěžovatelka se nedomáhala přezkumu trestního řízení, ale ochrany před nečinností ve věci přestupku, která měla přímý dopad na její ústavně zaručené právo vlastnit majetek a právo podnikat.

Vyjádření žalovaného 1) ke kasační stížnosti

[11] Žalovaný 1) upozornil, že 10. 1. 2025 Ministerstvo průmyslu a obchodu informovalo stěžovatelku o postoupení stížnosti na nečinnost žalovanému 1). S tím jí také byla sdělena lhůta s předpokládaným datem vyřízení stížnosti. Sdělení ke stížnosti na nečinnost sice bylo z důvodu administrativního pochybení odesláno stěžovatelce později, ale to na věci nic nemění. Podstatné podle žalovaného 1) je, že předmětem projednávané věci není otázka údajné nečinnosti žalovaného při vyřizování stížnosti na nečinnost, ale otázka údajné nečinnosti týkající se nezahájení přestupkového řízení. Jak uvedl správně krajský soud, podatel podnětu k zahájení řízení nemá nárok na zahájení řízení z moci úřední.

[12] Žalovaný 1) dále uvedl, že v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí návrhu se přezkoumává pouze otázka, zda byly naplněny předpoklady pro tento způsob skončení řízení. Z procesní opatrnosti se ovšem vyjádřil i k meritorním námitkám. Žalovaný nebyl nečinný a nezpůsobil marné uplynutí lhůty k projednání přestupku. Prověřením přestupku se zabýval po obdržení oznámení přestupku od žalované 2) a 20. 11. 2023 vydal usnesení o odložení věci, neboť odpovědnost za přestupek již zanikla. Ke skutku, jehož projednání se stěžovatelka domáhá, došlo nejpozději 31. 12. 2016. Délka promlčecí doby tak činila dle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky 3 roky, a s ohledem na dobu spáchání přestupku zanikla 1. 1. 2020. Den oznámení přestupku ze strany žalované 2) ani podnět žalobkyně není pro běh promlčecí lhůty relevantní. Informace o uplynutí lhůty k projednání přestupku byla žalobkyni sdělena v přípisech z 28. 11. 2024 a z 30. 1. 2025.

Vyjádření žalované 2) ke kasační stížnosti

[13] Žalovaná 2) upozornila, že jediným relevantním kasačním důvodem je v případě stěžovatelky § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z procesní opatrnosti dále uvedla, že příslušné organizační složky žalované 2) postupovaly v souladu s účinnými právními předpisy, zejména zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). V okamžiku zjištění, že se nejedná o podezření z trestného činu, ale o podezření z přestupku, věc v souladu s § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu postoupila příslušnému orgánu k projednání přestupku, jímž je dle § 91d odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), žalovaný 1). Postoupení není úkonem podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Zákon při postoupení nestanoví postoupivšímu orgánu poučovací povinnost. Stěžovatelka však byla o postoupení vyrozuměna dokumentem z 5. 9. 2023. Policie může vystupovat jako správní orgán pouze ve věcech, v nichž má danou pravomoc jednat jako správní orgán.

Replika stěžovatelky

[14] Dne 30. 6. 2025 obdržel Nejvyšší správní soud dvě podání, jimiž stěžovatelka zvlášť reaguje na vyjádření žalovaného 1) a zvlášť na vyjádření žalované 2). Tato podání však soud již nerekapituluje, neboť vzhledem k důvodům, pro něž Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelky, nepřináší pro nyní projednávanou věc nic relevantního.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že s ohledem na důvody vedoucí k odmítnutí žaloby, tj. rozhodnutí o ní bez jejího věcného posouzení, krajský soud neměl potřebu si posoudit, o který konkrétní žalobní typ se v případě podané žaloby jedná – zda o žalobu na ochranu proti nečinnosti, nebo před nezákonným zásahem. Vzhledem k důvodům, pro něž krajský soud žalobu odmítl, by totiž v úvahu nepřicházel žádný z žalobních typů upravených soudním řádem správním, pročez nebyl prostor ani pro případnou změnu žalobního typu. Jelikož se však stěžovatelka dle formulace žalobních petitů domáhala „rozhodnutí o podnětu“ a „učinění příslušného procesního úkonu“ (body [1] a [2] výše), nemůže jít o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánů, jelikož se nedomáhala *vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení* ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka tedy podala žalobu na ochranu před nezákonných zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., konkrétně zásahem omisivním (nečinnostním).

[17] Dále Nejvyšší správní soud připomíná, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (rozsudek NSS z 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Nejvyšší správní soud se v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby nemůže zabývat tvrzenými vadami správního řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (rozsudek NSS z 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003-38, č. 524/2005 Sb. NSS), ani nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu

pokračování

§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť ani krajský soud, jehož rozhodnutí je podrobeno přezkumu, se žalobou věcně nezabýval. V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby je možno ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítat nezákonnost právního názoru krajského soudu vedoucího k odmítnutí žaloby nebo podstatné vady řízení před soudem, které měly za následek odmítnutí žaloby.

[18] S ohledem na to za přípustné kasační námitky nelze posuzovat argumentaci stěžovatelky týkající se postupu žalovaného 1) v souvislosti s jí podaným podnětem z 3. 3. 2024, a to včetně námitky nesprávně zjištěného skutkového stavu (bod [8] a [9] výše). Stěžovatelka totiž svojí kasační argumentací nijak nereaguje na rozhodovací důvod krajského soudu o odmítnutí žaloby mířící proti žalovanému 1), že podle ustálené judikatury se nelze správní žalobou domáhat zahájení přestupkového řízení zahajovaného z moci úřední. Kasační námitky týkající se postupu žalovaného 1) jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (rozsudek NSS z 20. 7. 2023, čj. 8 As 28/2023-61, body 12 a 13).

[19] Stěžovatelka bez bližšího zdůvodnění namítla, že napadené usnesení v části odmítnutí žaloby směřující proti žalovanému 1) je nepřezkoumatelné. Podle Nejvyššího správního soudu je však napadené usnesení v této části přezkoumatelné, neboť z něj jasně plynou důvody, jež krajský soud vedly k odmítnutí této části žaloby, tj. skutečnost, že stěžovatelka se nemůže správní žalobou domáhat, aby bylo správním orgánem zahájeno z moci úřední přestupkové řízení proti jiné osobě.

[20] V části směřující proti žalované 2) odmítl krajský soud žalobu stěžovatelky se stručným odkazem na závěry rozsudku NSS čj. 7 Aps 1/2010-53, podle kterého je přezkum úkonů policejních orgánů uskutečněných v rámci trestního řízení ze správního soudnictví vyloučen. K tomu krajský soud v bodu 12 napadeného usnesení již doplnil jen tolik, že uvedené závěry jsou použitelné i na nyní projednávanou věc stěžovatelky.

[21] Stěžovatelka proti tomu v kasační stížnosti namítla, že žalovaná 2) při oznámení přestupku nevystupovala jako orgán činný v trestním řízení, nýbrž jako správní orgán jednající podle zákona o odpovědnosti za přestupky, a proto měla věc posoudit a učinit příslušný úkon dle svých pravomocí.

[22] Podle § 2 s. ř. s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

[23] Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškeré úkony správních orgánů v oblasti veřejné správy, ale v zásadě jen ta, která zasahují do právní sféry fyzických nebo právnických osob (usnesení rozšířeného senátu NSS z 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[24] Pro závěr o odmítnutí žaloby v části mířící proti postupu žalované 2) tak není rozhodující (netriviální) otázka, zda žalovaná 2) vystupovala jako správní orgán v oblasti veřejné správy, nebo jako orgán činný v trestním řízení. Stěžovatelka se touto částí žaloby (petitem) domáhala toho, aby žalovaná 2), v návaznosti na vyhodnocení jednání popsáno stěžovatelkou v trestním oznámení jako přestupku, „učinila příslušné procesní rozhodnutí“.

Jak plyne i z kasační stížnosti (bod [10] výše), podstatou žalobního petitu tedy bylo, aby žalovaná 2) činila další procesní kroky za účelem prošetření daného jednání jako přestupku. Fakticky se tak stěžovatelka domáhala zahájení a následného vedení řízení o přestupku třetí osoby.

[25] Rozhodující pro nyní projednávanou věc, resp. pro závěr o nemožnosti žalobu proti žalované 2) věcně projednat, je tedy (již) ta skutečnost, že stěžovatelkou tvrzená nečinnost žalované 2), i kdyby reálně nastala, by nebyla způsobila jakkoli zasáhnout do právní sféry stěžovatelky. Ta totiž, jako třetí osoba (a to ani jako potenciálně poškozená) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o přestupku, a tedy ani jeho dalšího vedení, s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (rozsudek rozšířeného senátu NSS čj. 6 As 108/2019-39 ve věci ŽAVES, a na něj navazující rozsudky NSS z 30. 4. 2021, čj. 5 As 40/2020-46, body 20 až 26, na nějž přílehavě odkázal i krajský soud, z 23. 8. 2022, čj. 5 As 209/2021-23, body 16 až 19, čj. 7 As 292/2022-18, body 11 až 14, či 20. 7. 2023, čj. 8 As 28/2023-61, bod 22).

[26] Byť Nejvyšší správní soud pro odmítnutí žaloby jako rozhodující shledal jiný důvod než krajský soud, nepřistoupil ke zrušení napadeného usnesení a odmítnutí žaloby ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť výrok napadeného usnesení je z hlediska výsledku řízení před krajským soudem v souladu se zákonem (rozsudek NSS z 10. 10. 2019, čj. 3 As 211/2018-32, bod 16 a 17).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v posuzované věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému 1) ani žalované 2), kteří byli ve věci úspěšní, žádné náklady nad rámec jejich úřední činnosti nevznikly, a proto jim soud žádné nepřiznal.

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

V Brně 24. července 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu