



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupíčkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Lukáše Pišvejce v právní věci žalobkyně: **Elektrobazar s. r. o.**, se sídlem Novoveská 535/7, Mariánské Hory, Ostrava, zastoupená Mgr. Lukášem Hojdnem, LL.B., advokátem se sídlem Francouzská 299/98, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2025, č. j. 29 A 126/2024-12,

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.

.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně se svou žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhala, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalovanému uložil povinnost zahájit řízení o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve kterém určí, zda společnost Elektrowin a. s. porušila závazné právní normy chránící hospodářskou soutěž za okolností, které byly na relevantním trhu od roku 2015 do současnosti, tím, že odmítla dodávat žalobkyni vyřazené elektrospotřebiče.

[2] V žalobě uvedla, že dne 3. 11. 2024 podala žalovanému žádost o určení právního vztahu (jak jej vymezila v žalobním petitu) s poukazem na to, že toto rozhodnutí potřebuje pro vymáhání náhrady škody v soudním řízení. Žalovaný její podání posoudil jako žádost o prošetření podnětu s tím, že pro zahájení řízení o náhradě škody rozhodnutí úřadu nepotřebuje. To vedlo žalobkyni k podání stížnosti na nečinnost žalovaného, kterou shledal jeho místopředseda nedůvodnou (vyrozumění ze dne 11. 12. 2024). Žalobkyně tak podle svého názoru vyčerpala všechny možnosti, aby bylo zahájeno řízení o určení právního vztahu spočívajícího v porušení zákona.

II.

[3] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že řízení podle § 142 správního řádu slouží výhradně k určení, zda vznikl, trvá či zanikl určitý právní vztah. Žádost žalobkyně svým obsahem nicméně nesměruje k určení právního vztahu, nýbrž k rozhodnutí o tom, zda se Elektrowin a. s. dopustila přestupkového jednání podle § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „ZOHS“). Žalovaný tedy posoudil její obsah správně jako podnět k přešetření možného narušení hospodářské soutěže společností Elektrowin a. s. dle § 42 správního řádu. Aktivní legitimaci k podání nečinnostní žaloby má přitom pouze nositel veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí či osvědčení. Sdělení o výsledku šetření však není správním aktem řešícím právní poměry žalobkyně. Nemá ani charakter rozhodnutí nebo osvědčení. Navíc žalovaný sdělil žalobkyni výsledek šetření před podáním žaloby.

III.

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Namítá, že výslovně žádala zahájení řízení o určení právního vztahu, respektive vydání rozhodnutí o tom, že společnost Elektrowin a. s. porušila popsáním jednáním pravidla hospodářské soutěže, nikoli prošetření přestupku. Žalovaný měl proto podání ze dne 3. 11. 2024 posoudit v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu, tj. podle skutečného obsahu. Připustila, že bez znalosti kontextu mohlo být její podání mylně považováno za podnět k prošetření přestupku, což ale nebyl jeho účel. Jedná se o dva různé, na sobě nezávislé druhy řízení. Stěžovatelka dále dovozuje, že splnila podmínky pro zahájení řízení o určení právního vztahu dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 233/2016-39. K nepochopení jejího podání došlo v případě podmínky první, tj. že otázku nelze vyřešit vydáním osvědčení či v rámci jiného správního řízení. Přestupkové řízení totiž sleduje veřejný zájem, zatímco v řízení o určení právního vztahu jde o ochranu ryze soukromého zájmu a účastník na něm může aktivně participovat. Stěžovatelka pak v obecné rovině souhlasí se žalovaným, že žalobu na náhradu škody mohla podat i bez rozhodnutí dle § 142 správního řádu. Z usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Konf 25/2012-9 však dovozuje, že v případě pochybností je možné postupovat podle § 142 správního řádu, pokud toto řízení představuje nejvhodnější prostředek ochrany práv účastníka. Jelikož neúspěch stěžovatelky v civilním řízení spočíval výlučně na neunesení důkazního břemene, byla i tato podmínka splněna. Opačný výklad by vedl k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zahájení přestupkového řízení vůči Elektrowin a. s. považuje stěžovatelka za druhotné. Účelem

pokračování

podání ze dne 3. 11. 2024 bylo zahájení řízení, v němž by stěžovatelka měla postavení účastníka a které by vyústilo v soudně přezkoumatelné rozhodnutí, zda je mezi ní a Elektrowin a. s. odběratelsko-dodavatelský vztah na základě ZOHS se zohledněním tržní síly Elektrowin a. s. Stěžovatelka uzavírá, že se krajský soud v napadeném usnesení věcně nezabýval skutečným smyslem a účelem podání ze dne 3. 11. 2024. Pokud by tak učinil, dospěl by k závěru, že stěžovatelka nepožadovala zahájit řízení o přestupku. Jelikož žalovaný nezahájil řízení podle § 142 správního řádu, je v prodlení a krajský soud měl žalobě vyhovět. Namísto toho se s žalobou vypořádal strohým způsobem, který zakládá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. S ohledem na to stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, eventuálně aby žalovanému nařídil zahájit řízení o určení právního vztahu.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že spor ohledně existence závazku spočívajícího v odpovědnosti za újmu způsobenou porušením pravidel ochrany hospodářské soutěže je soukromoprávní povahy. Příslušné k jeho projednání jsou soudy v soukromoprávním řízení dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, nikoliv správní orgány v řízení podle § 142 správního řádu. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by měl podnět stěžovatelky chápat způsobem uvedeným v kasační stížnosti. Nemůže jej svévolně považovat za návrh na zahájení řízení, k němuž nemá pravomoc. Takový postup by byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Podle žalovaného netrpí napadené usnesení ani nepřezkoumatelností. Je stručné, neboť věc je jednoznačná. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle písm. e), jako zvláštní ustanovení ve vztahu k důvodu uvedenému pod písm. a) daného odstavce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128).

[9] Meritem sporu je otázka, zda krajský soud postupoval správně, jestliže žalobu stěžovatelky odmítl s ohledem na to, že není nositelem veřejného subjektivního práva

na vydání rozhodnutí na podkladě jejího podání, které podle svého obsahu bylo ve skutečnosti podnětem k prošetření možného narušení hospodářské soutěže společností Elektrowin, a. s.

[10] Ze spisového materiálu vyplývá, že žalovaný obdržel dne 11. 6. 2023 podání s názvem „*Stížnost na porušování zákona na ochranu hospodářské soutěže společností Elektrowin a. s. (...)*“, v němž stěžovatelka uvedla, že již v roce 2010 podala vůči této společnosti stížnost pro zneužití dominantního postavení na trhu. V té době však podle ní nebylo možné posoudit odmítnutí dodávek vyřazených elektrospotřebičů jako zneužití dominantního postavení z důvodu nejasné právní úpravy nakládání s těmito zařízeními. Přestože se právní úprava podle stěžovatelky následně vyjasnila, společnost Elektrowin a. s. nadále odmítá spotřebiče dodávat. Žalovaný dne 19. 6. 2023 potvrdil přijetí podnětu a sdělil, že stěžovatelku vyrozumí o výsledku šetření. Ve spise je dále založena žaloba stěžovatelky ze dne 11. 7. 2023, v níž se domáhala, aby krajský soud odstranil překážku v činnosti žalovaného a vyjasnil nejasnou právní úpravu položením předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Krajský soud tuto žalobu odmítl pro neodstranění jejích vad. Spis obsahuje také komunikaci mezi žalovaným, Ministerstvem životního prostředí a Elektrowin a. s., vedenou za účelem získání podkladů pro šetření podnětu stěžovatelky. Dne 22. 4. 2024 společnost Elektrowin a. s. poskytla žalovanému požadované informace a přílohy, včetně rozsudků civilních soudů týkajících se neúspěšné žaloby stěžovatelky na náhradu škody v podobě ušlého zisku ve výši 22 mil. Kč.

[11] Dne 11. 6. 2024 požádala stěžovatelka žalovaného o informaci o stavu šetření. Žalovaný ji dne 24. 6. 2024 vyrozuměl o tom, že šetření nadále probíhá. Dne 16. 8. 2024 žalovaný stěžovatelce informoval o výsledku šetření. Uvedl, že jednání společnosti Elektrowin a. s. nepředstavuje zneužití dominantního postavení. Společnost Elektrowin a. s. podle zjištění žalovaného nedodává za úplatu elektrozařízení žádnému odběrateli, který by je dále prodával konečným spotřebitelům, a její činnost není v souladu se zákonem zaměřena na dosahování zisku. Zařízení poskytuje bezúplatně toliko neziskovým a charitativním organizacím. Takto nastavená kritéria pro dodávání opětovně použitelných elektrozařízení považoval žalovaný za objektivně ospravedlnitelná. Stěžovatelka reagovala podáním ze dne 25. 8. 2024, v němž žádala pokračování v šetření a namítala, že závěry žalovaného jsou založeny na neověřených tvrzeních odporujících skutkovým zjištěním civilních soudů. Dne 7. 10. 2024 svou žádost o pokračování v šetření urgovala.

[12] Dne 3. 11. 2024 zaslala stěžovatelka žalovanému sporné podání s názvem „*Žádost o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu*“. V něm požadovala, aby žalovaný rozhodl, zda se společnost Elektrowin a. s. dopustila porušení pravidel hospodářské soutěže tím, že odmítla dodávat stěžovatelce vyřazené elektrospotřebiče určené k opětovnému uvedení na trh. Uvedla, že takové určení potřebuje pro soudní uplatnění nároku na náhradu škody, a odkázala přitom na své předchozí podání ze dne 25. 8. 2024. Žalovaný reagoval sdělením ze dne 8. 11. 2024, v němž uvedl, že podání stěžovatelky posoudil podle jeho obsahu jako podnět k prošetření a že neshledal důvody pro pokračování v šetření. Závěrem konstatoval, že závazná právní stanoviska k porušení zákona poskytuje pouze v pravomocných rozhodnutích vydaných po provedeném správním řízení, k jehož zahájení však v daném případě neshledal indicie. Následně stěžovatelka dne 10. 11. 2024 podala stížnost na nečinnost a nezákonný postup žalovaného. Místopředseda žalovaného tuto

pokračování

stížnost vyřídil vyrozuměním ze dne 11. 12. 2024, v němž ji shledal nedůvodnou, a to jak z hlediska posouzení podání stěžovatelky, tak i ohledně jejího požadavku na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu.

[13] Z provedené rekapitulace je zjevné, že stěžovatelka se nejméně od roku 2010 opakovaně obrací na žalovaného s podněty na zahájení přestupkového řízení u společnosti Elektrowin a. s. proto, že tato jí odmítá dodávat vyřazené elektrospotřebiče, v čemž stěžovatelka spatřuje zneužití dominantního postavení na trhu. Žalovaný dosud žádnému z jejích podnětů nevyhověl a řízení se společností Elektrowin a. s. po předchozím prošetření nezahájil. Stěžovatelka neúspěšně brojila proti odmítnutí dodávek elektrospotřebičů i v rovině soukromoprávní.

[14] Obsahem podání ze dne 3. 11. 2024 je přitom opět požadavek stěžovatelky, aby žalovaný rozhodl, zda společnost Elektrowin a. s. porušila pravidla hospodářské soutěže tím, že stěžovatelce odmítla dodávat vyřazené elektrospotřebiče pro opětovné uvedení na trh. Stěžovatelka se tedy domáhala svou žádostí, tentokrát formálně opřenou o § 142 správního řádu, vyslovení závěru, že společnost Elektrowin a. s. svým jednáním zneužila dominantní postavení podle § 11 a násl. ZOHS.

[15] Podle § 142 odst. 1 správního řádu *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.* Podle odstavce druhého téhož ustanovení pak platí, že *podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.*

[16] Citované ustanovení vychází z předpokladu, že pokud právní úprava svěřuje správním orgánům ve zvláštních zákonech působnost vydávat rozhodnutí, kterými lze založit práva a povinnosti účastníků, mohou tyto orgány při splnění podmínek citovaného ustanovení vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Základním východiskem pro aplikaci citovaného ustanovení je, že předmětem řízení musí být právní vztah z oblasti správního práva, kde je dána příslušnost dotčeného správního orgánu.

[17] V žádosti stěžovatelky ze dne 3. 11. 2024 lze identifikovat dva právní vztahy. Tím prvním je ten, který měl vzniknout mezi ní a společností Elektrowin a. s. a má v podstatě delikttní charakter, neboť má dle tvrzení stěžovatelky spočívat v působení škody odmítnutím dodávat jí označené zboží. Takový vztah je nicméně ryze soukromoprávní povahy a žalovaný nemá pravomoc o něm rozhodovat, tedy ani deklarovat jeho (ne)existenci. Stěžovatelka ostatně netvrdí opak a ani z jejího podání ze dne 3. 11. 2024 nevyplývá, že by po žalovaném požadovala deklaraci tohoto vztahu.

[18] Její podání zřetelně směřovalo k deklaraci druhého právního vztahu, který se má odehrávat mezi společností Elektrowin a. s. a státem, a který plyne z veřejného zájmu na ochraně hospodářské soutěže před zneužitím dominantního postavení. V tomto případě se sice jedná o veřejnoprávní vztah, o němž je oprávněn rozhodovat žalovaný (§ 11 odst. 2

ZOHS), nicméně případnou existenci tohoto vztahu nemůže žalovaný deklarovat na základě § 142 správního řádu. Právní úprava, konkrétně ZOHS, totiž v případě zneužití dominantního postavení předpokládá vydání rozhodnutí podle § 11 odst. 2 ZOHS v řízení, které se podle § 21 odst. 1 ZOHS zahajuje z moci úřední. Stěžovatelka je přitom oprávněna dát toliko podnět k jeho zahájení ve smyslu § 42 správního řádu.

[19] Současně nelze podle ustálené judikatury chápat řízení podle § 142 správního řádu jako nástroj k posouzení zákonnosti jiného postupu veřejné správy či snad specifický opravný prostředek. Například v rozsudku ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011-182, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních*“ (shodně rozsudky ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 298/2016-30, či ze dne 17. 9. 2021, č. j. 10 As 111/2021-50). Řízení podle § 142 správního řádu tudíž není „*superrevizním prostředkem ve vztahu k řízením jiným*“ (rozsudek ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016-64). V rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, pak dále vysvětlil, že „*smyslem vedení řízení o určení právního vztahu je odstranění sporu nebo odstranění nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení (...) Řízení o určení právního vztahu je typicky určeno k vyřešení otázek hmotného práva, které dosud nebyly předmětem autoritativního vyřešení ze strany veřejné správy (v řízení o určení právního vztahu je např. možno posuzovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, která se odvíjí od naplnění faktických znaků) (...) Řízení o určení právního vztahu však nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky.*“

[20] Uvedené judikатурní závěry lze nepochybně užít i na projednávanou věc. Nejvyšší správní soud opakovaně odmítl výklad § 142 správního řádu, jenž by vedl „zadními vrátky“ k novému přezkumu činnosti správních orgánů (srov. rozsudek ze dne 13. 3. 2019, č. j. 9 As 417/2017-57). Právě o to se však stěžovatelka svým podáním ze dne 3. 11. 2024 fakticky snažila. Je zřejmé, že usilovala o to, aby žalovaný přehodnotil závěry uvedené ve sdělení ze dne 16. 8. 2024, v němž označil její tvrzení o zneužití dominantního postavení za nedůvodná, a znovu otevřel otázku údajného porušení soutěžních pravidel společností Elektrowin a. s., s cílem zahájit proti této společnosti příslušné řízení. Tento závěr podporuje i skutečnost, že v podání ze dne 3. 11. 2024 stěžovatelka výslovně odkázala na své předchozí podání z 25. 8. 2024, v němž požadovala pokračování v šetření. Žalovaný však stěžovatelce ve sdělení ze dne 8. 11. 2024 správně vysvětlil, že závazná právní stanoviska k porušení ZOHS sděluje pouze v pravomocných rozhodnutích vydaných po provedeném správním řízení. Dodal, že u zneužití dominantního postavení je toto pravidlo výslovně vyjádřeno v § 11 odst. 2 ZOHS a zároveň jde v případě řízení ve věci zneužití dominantního postavení v souladu s § 21 odst. 1 ZOHS o řízení zahajované z moci úřední; nejedná se o řízení návrhové a na jeho zahájení není právní nárok.

[21] Za této situace měl žalovaný možnost postupovat tak, že by řízení o žádosti stěžovatelky o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu (zahájené právě podáním této žádosti, viz § 44 odst. 1 správního řádu) zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy z důvodu podání zjevně právně nepřipustné žádosti. Jak totiž plyne z výše uvedeného, stěžovatelka se nemohla s ohledem na právní úpravu domáhat určení právního vztahu mezi státem a společností Elektrowin a. s. postupem podle § 142 správního řádu, jelikož k tomu zákon upravuje jiné právní prostředky. Žalovaný nicméně takto

pokračování

nepostupoval a namísto toho podání stěžovatelky posoudil podle jeho obsahu jako podnět k zahájení řízení z moci úřední a věcně se jím zabýval. Tímto se však žalovaný zachoval ke stěžovatelce paradoxně vstřícněji. Přestože tak totiž mohl po právu učinit, neodmítl se zabývat její žádostí z formálních důvodů (pro zjevnou právní nepřípustnost), nýbrž se jejím obsahem skutečně zabýval a připustil ji ke kvazi věcnému projednání (v režimu § 42 správního řádu). Neshledal přitom důvody k tomu, aby zahájil se společností Elektrowin a. s. řízení, o čemž stěžovatelku podrobně informoval.

[22] Popsaným postupem, motivovaným zjevně zásadou vstřícnosti, přitom žalovaný dospěl k závěrům, které obstojí. Navzdory svému označení a odkazu na § 142 správního řádu byl totiž podstatou podání stěžovatelky ze dne 3. 11. 2024 opět její požadavek na zahájení řízení s Elektrowin a. s. ve věci porušení hospodářské soutěže, jímž se stěžovatelka snažila dosáhnout autoritativního potvrzení svého názoru o nezákonnosti postupu jmenované společnosti. Jedinou odlišností oproti jejím předchozím podáním bylo označení podání. Zatímco dříve zasílala stěžovatelka žalovanému podání označená jako „*stížnost na porušení zákona*“, v nyní posuzované věci podání nazvala „*žádost o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu*“. Zahájení řízení ve věci porušení hospodářské soutěže, respektive vydání požadovaného rozhodnutí o jejím porušení se však stěžovatelka nemohla domoci tím, že svou žádost formálně podřadila pod § 142 správního řádu. Žádost stěžovatelky tak nemohla být úspěšná v tom smyslu, že by skutečně docílila zahájení daného řízení se společností Elektrowin a. s., jehož by byla účastníkem.

[23] Vedení takového řízení či dokonce vydání rozhodnutí o porušení hospodářské soutěže se přitom stěžovatelka nemohla domoci žalobou u krajského soudu opírající se právě o její podání ze dne 3. 11. 2024. Již v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu*“ (zdůrazněno soudem).

[24] Závěr, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední a že zde tedy není ani prostor pro ochranu takového neexistujícího práva ze strany správních soudů, Nejvyšší správní soud vyslovil v celé řadě rozhodnutí, viz např. rozsudky ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011-62, ze dne

24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015-50, ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 As 311/2016-26, ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, ze dne 1. 11. 2017, č. j. 6 As 160/2017-40, ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21, a ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 73/2019-65.

[25] Lze shrnout, že posouzení 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 už jiný obviněný z přestupku, poškozený či kdokoli jiný) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o přestupku s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007-98 nebo ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS).

[26] Nelze přehlédnout, že stěžovatelka navíc zvolila nevhodný žalobní typ. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se totiž nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 As 10/2006-59). Ani volba správního žalobního typu (respektive úprava žaloby v návaznosti na případné poučení krajského soudu), tedy žaloby na ochranu před nezákonným zásahem by však nevedla k jejímu úspěchu ve věci (viz dále), nýbrž opět k odmítnutí žaloby [podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., což však není důvodem pro zrušení usnesení krajského soudu, viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 6 As 4/2010-95, ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004-76, či ze dne 8. 3. 2012, č. j. 7 Afs 22/2012-29].

[27] Závěry výše citované judikatury o absenci veřejného subjektivního práva na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, totiž ob stojí i přes to, že z nich rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, dovedl úzce vymezenou výjimku. Ta se týká pouze faktické nečinnosti stavebního úřadu, který nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), a na nynější případ tak nedopadá. Ostatně rozšířený senát v uvedeném rozsudku zdůraznil, že „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.“

[28] Jinými slovy, je-li důvodem pro zahájení správního řízení ve věci zneužití dominantního postavení důvodné podezření na takové jednání, nemá stěžovatelka žádné veřejné subjektivní právo na to, aby žalovaný takové důvodné podezření pojal. Nezahájení správního řízení o zneužití dominantního postavení s osobou, která podle stěžovatelky svého dominantního postavení zneužila, byť se stěžovatelka na žalovaného obrátila s příslušným požadavkem, tudíž nemohlo být vzhledem ke své povaze ani nezákonným zásahem (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2023, č. j. 1 As 215/2022-40).

pokračování

[29] Vzhledem k tomu, že krajský soud nemohl než žalobu odmítnout, neshledal Nejvyšší správní soud kasační námitky důvodnými, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. září 2025

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu