



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **EUROVIA CS, a.s.**, se sídlem Národní 10, Praha 1, zast. Mgr. Radkem Pokorným, advokátem, se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2015, č. j. 62 A 42/2015 - 112,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2015, č. j. 62 A 42/2015 - 112, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 31. 7. 2012 uskutečnil žalovaný (dále také jen „Úřad“) v obchodních prostorách žalobkyně šetření na místě podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Během šetření na místě Úřad převzal dokumenty blíže specifikované v protokolu o průběhu šetření na místě (fotokopie listinných dokumentů a dokumenty vytištěné z počítačů zaměstnanců).

II.

[2] Zásahovou žalobou se žalobkyně domáhala, aby byla Úřadu uložena „*povinnost ukončit porušování jejích práv spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření u stěžovatelky uskutečněném dne 31. 7. 2012 a vrátit stěžovatelce všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoli používání a/nebo využívání těchto dokumentů.*“

[3] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobu jako opožděnou. Dovodil, že převzetí a držení dokumentů žalobkyně Úřadem bylo jediným možným procesním vyústěním šetření na místě uskutečněného v jejích obchodních prostorách. Podle žalobních tvrzení považovala žalobkyně toto šetření za nezákonné. To však nemohlo být podle krajského soudu samo o sobě považováno za trvající zásah. Domáhala-li se žalobkyně zásahovou žalobou soudní ochrany pro tvrzenou nezákonnost šetření na místě, které je třeba považovat za zásah jednorázový, který již skončil a netrvá, byť přetrvávají jeho důsledky spočívající v převzetí a zadržování určitých dokumentů, činila tak v době, kdy subjektivní i objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. uplynula.

III.

[4] Proti označenému usnesení krajského soudu (dále také jen „napadené usnesení“) se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) bránila kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhovala napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V kasační stížnosti stěžovatelka odmítla závěr, že nezákonným zásahem, proti němuž zásahová žaloba směřovala, bylo šetření na místě provedené Úřadem dne 31. 7. 2012. Naopak z jejích žalobních tvrzení vyplývalo, že za nezákonný zásah, a to trvající, považovala zadržování a využívání dokumentů získaných Úřadem při uvedeném šetření a jejich nevrácení. Pro včasnost zásahové žaloby bylo dostačující její tvrzení o trvajícím nezákonném zásahu, nikoliv již důvodnost tohoto tvrzení. Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby v případě trvajících zásahu nemohla uplynout, dokud tento zásah trval.

[6] Stěžovatelka měla za to, že v zásahové žalobě dostatečně určitě vymezila, v čem spatřuje tvrzený nezákonný zásah a v čem spočívá jeho nezákonnost. Krajský soud však nesprávně vyhodnotil, že nezákonným zásahem bylo jediné šetření na místě uskutečněné dne 31. 7. 2012, zatímco převzetí dokumentace a její nevrácení stěžovatelce za nezákonný zásah nepovažoval a pokládal je pouze za trvající důsledek již skončeného zásahu. Podle stěžovatelčina mínění však za nezákonný zásah lze považovat nejen šetření na místě, ale i jiné konání nebo nečinnost správního orgánu v průběhu správního řízení. Proto může být nezákonným zásahem i zadržování a využívání převzaté dokumentace bez právního důvodu nebo s tím související nečinnost Úřadu.

[7] Pro posouzení toho, co je v daném případě nezákonným zásahem, je rozhodný jeho popis v žalobě. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na odlišení posouzení podmínek řízení a posouzení důvodnosti zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51, a ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Afs 28/2014 - 52. Krajský soud dospěl k závěru o opožděnosti zásahové žaloby na základě meritorního posouzení skutečností tvrzených stěžovatelkou, ačkoliv pro posouzení splnění podmínek řízení stačilo žalobní tvrzení o přímém zkrácení práv stěžovatelky trvajícím nezákonným zásahem.

[8] Na podporu svého tvrzení, že zadržování, využívání a nevrácení dokumentů může představovat trvající nezákonný zásah, stěžovatelka odkázala na rozsudky Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Afs 28/2014 - 52 (podle rozsudku je trvajícím zásahem samotné zadržování finančních prostředků po nepřipustně dlouhou dobu), ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 151/2014 - 23 (ve kterém soud konstatoval trvajícím zásah ve formě evidování záznamů o spáchaných přestupcích a uložených sankcích), ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63 (trvajícím zásahem mělo být umístění a následné zadržování cizince v příjímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště).

[9] Závěrem stěžovatelka zrekapitulovala také argumenty, kterými odůvodnila svou žalobu. Uvedla, že dokumentace je zadržována a využívána, aniž by správní řízení bylo zákonně zahájeno a vedeno, a že převážná část převzaté dokumentace se nijak nevztahuje k předmětu správního řízení, jak byl vymezen pro účely provedení šetření na místě.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud měl s ohledem na závěry v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51, vyjít z tvrzení stěžovatelky, že nezákonný zásah Úřadu trvá. Proto jakmile se krajský soud začal zabývat posouzením tvrzeného zásahu, neměl zásahovou žalobu odmítnout, ale podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítnout. I kdyby krajský soud postupoval naznačeným procesně „čistým“ způsobem, odůvodnění jeho zamítavého rozhodnutí by se shodovalo s odůvodněním napadeného usnesení. Proto by bylo přílišným formalismem, pokud by pouze pro tento důvod bylo usnesení krajského soudu zrušeno. Stěžovatelka v žalobě brojila proti nezákonnému zásahu, za který označila šetření na místě, a teprve v jejím závěru, pod vlivem znalosti rozsudku ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci *Delta Pekárny* (stížnost č. 97/11), také tvrdila, že brojí proti trvajícím nezákonnému zásahu, jenž spočívá v převzetí a nevrácení určité dokumentace, resp. v tom, že tuto dokumentaci žalovaný dosud nezničil a ponechává ji ve správním spisu.

[11] I kdyby byla zásahová žaloba včasná, s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka měla jiné prostředky nápravy v rámci probíhajícího správního řízení, je třeba podle názoru žalovaného považovat její žalobu za nepřipustnou. Stěžovatelka v žalobě neodlišovala zásah správního orgánu jako takový, kterým bylo šetření na místě, které již netrvá, a trvajícím důsledky tohoto zásahu. Bylo by nesprávné dovozovat, že zásahovou žalobu lze podat kdykoliv po dobu, kdy trvají důsledky zásahu. Žalovaný poukázal i na to, že stěžovatelka měla možnost se po dobu správního řízení domáhat přezkumu zákonnosti šetření na místě v zákonných lhůtách, této možnosti však nevyužila.

[12] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na tom, že nezákonným zásahem, který dosud trvá, je zadržování a využívání dokumentace převzaté žalovaným při šetření na místě a absence jakékoliv jeho reakce ve smyslu vrácení či zničení této dokumentace. Stěžovatelka považovala šetření na místě za jednu z mnoha okolností, z nichž dovozuje nezákonnost trvajícím nezákonného zásahu.

V.

[13] Sedmý senát se při předběžném hodnocení zákonnosti kasační stížností napadeného usnesení zabýval tím, zda pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu dostačuje, že žaloba obsahuje tvrzení a tomu odpovídající návrh výroku rozsudku a že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, anebo zda je soud povinen při posouzení

podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím, anebo jednorázovém s trvajícími důsledky, a teprve poté posoudit běh subjektivní, resp. objektivní lhůty pro podání žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. V rámci toho sedmý senát dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud zaujal v minulosti ke shora popsané rozhodné právní otázce v různých svých rozhodnutích odlišné právní názory. Věc tudíž předložil k posouzení této sporné otázky rozšířenému senátu.

[14] Ten rozsudkem ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, kasační stížnosti žalobkyně zamítl a zaujal právní názor, že:

- I. *Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.*
- II. *Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Oproti tomu subjektivní lhůta k podání této žaloby (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Povědomost o protiprávnosti, tedy znalost práva, není v tomto kontextu podstatná.*
- III. *Posuzování včasnosti zápůrčí žaloby se odvíjí mimo jiné od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, které byly žalobci k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Takovýto řádný postup žalobci nesmí být na újmu, zejména mu nemůže zkrátit lhůty k podání žaloby v tom smyslu, že by začaly běžet předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo. Proto subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.*

VI.

[15] Proti rozsudku rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 - 160 se žalobkyně bránila podáním ústavní stížnosti. Té Ústavní soud přisvědčil svým nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále jen „náleze Ústavního soudu“). Rozsudek rozšířeného senátu tímto nálezem zrušil a současně vyslovil, že jím bylo porušeno právo na respektování

pokračování

soukromého a rodinného života podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

VII.

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s ohledem na dále uvedené závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu vrátil věc k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 22. 1. 2019, č. j. 7 As 155/2015 - 223 (srov. jeho odst. [6]). Shledal totiž, že Ústavní soud v nálezu rozhodl o stěžejní sporné právní otázce původně předložené rozšířenému senátu a tudíž zanikla příslušnost rozšířeného senátu k rozhodování.

VIII.

[17] Čtvrtý senát tedy opětovně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Při dalším posouzení věci totiž byl čtvrtý senát vázán závěry vyslovenými v nálezu Ústavního soudu. Ten v odstavcích 43. a 44. ke stěžejní sporné právní otázce (posouzení povahy tvrzeného nezákonného zásahu a v návaznosti na to včasnosti stěžovatelčiny žaloby) uzavřel, že:

43. *V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité - ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál - rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů. Ústavní soud souhlasí s rozšířeným senátem, že k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvajícím, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat. Držení dokumentů převzatých při místním šetření v tomto konkrétním případě představovalo trvajícím zásah. V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu "dozvěděl se" (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu "dozvídá", a výklad pojmu "došlo" (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu "dochází". V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu.*

44. *V této konkrétní věci rozšířený senát porušil ústavně zaručená práva stěžovatelky tím, že dospěl k závěru o nutnosti počítat objektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícím zásahu od počátku zásahu, na základě čehož shledal její žalobu*

opožděnou. S ohledem na chybnou kvalifikaci povahy napadeného zásahu neobstojí ani jeho závěr o uplynutí subjektivní lhůty, která také nemůže u neukončeného trvajících zásahu uplynout. Nerespektoval pak požadavky práva na spravedlivý proces, pokud stejně jako krajský soud přeformuloval petit stěžovatelčiny žaloby a nedal jí příležitost reagovat na jeho (v řízení v pořadí již druhý) jiný pohled na podstatu podané žaloby, která podle rozšířeného senátu nesměřovala proti trvajícím zásahům. Vzhledem k tomu, že šlo v době podání zásahové žaloby o zásah neukončený, nemohla být žaloba stěžovatelky objektivně ani subjektivně opožděná.

[20] Z právě uvedeného je zjevné, že krajský soud při posouzení věci pochybil, pokud shledal, že tvrzený zásah, jemuž se stěžovatelka žalobou bránila, je zásahem jednorázovým s trvajícím důsledkem, protože shledal žalobu opožděnou.

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že tvrdila-li stěžovatelka v žalobě trvajícím nezákonný zásah ze strany žalovaného, a z vylicení rozhodujících skutečností bylo zřetelné, co tímto zásahem míní (převzetí a držení dokumentace a její nevydání či nezničení přes výzvy stěžovatelky), nebylo možno žalobu odmítnout se závěrem o její opožděnosti. Trval-li tvrzený zásah v době podání žaloby, z podstaty věci nemohla být opožděnou, jak také poukázal Ústavní soud.

[22] Krajský soud tedy měl posoudit, zda žaloba splňuje zákonné náležitosti. Za předpokladu, že tomu tak je a jsou splněny i další podmínky řízení, byl povinen jednak uvážit o její přípustnosti dle ust. § 85 s. ř. s., a byla-li by shledána žalobou také přípustnou, měl žalobu věcně (meritorně) posoudit z hlediska naplnění pětice kumulativních znaků dle § 82 s. ř. s., jak se podávají z dosavadní judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudky ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, nebo ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76) a poté učinit konkrétní závěr o (ne)důvodnosti žaloby. Nelze v této souvislosti přehlédnout ani požadavek stěžovatelky, aby krajský soud k projednání věci samé nařídil jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), jelikož stěžovatelka výslovně na takovém projednání trvala.

IX.

[23] Kasační stížnost je z důvodů shora vyložených důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) S ohledem na skutečnost, že se krajský soud dosud meritorně věcí nezabýval, jelikož vycházel z nesprávného právního názoru o opožděnosti žaloby, v dalším řízení věcně posoudí stěžovatelkou uplatněné žalobní námitky a nově rozhodne. V novém rozhodnutí rozhodne současně též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2019

pokračování

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu