



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Therapharm, a. s.**, se sídlem č. p. 103, Zákolany, zastoupená Mgr. Jiřím Maškem, advokátem se sídlem Pod Všemi svatými 427/17, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2022, č. j. 11 A 176/2021-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se správní žalobou domáhala ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v diskriminačním, nesprávném a účelovém způsobu, jakým žalovaný vybral její projekt k provedení veřejnoprávní kontroly (auditu). Dále za zásah považovala různá procesní pochybení žalovaného při následném provádění auditu.

[2] Městský soud žalobu odmítl, protože ve vztahu k tvrzenému zásahu spočívajícímu v nezákonném výběru projektu k auditu podala žalobkyně žalobu po uplynutí subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah již v samotném výběru jejího projektu k provedení auditu, o

kterém se dozvěděla nejpozději doručením oznámení o zahájení auditu, tj. 12. 3. 2020. Žalobkyně však podala žalobu až 25. 8. 2021, tedy po uplynutí 2 měsíců. Rovněž za předpokladu, že by za zásah byl považován audit jako celek, byla by žaloba opožděná, neboť k jeho ukončení došlo 5. 2. 2021. Podle městského soudu je nerozhodné, kdy se žalobkyně dozvěděla o skutečnostech, ze kterých dovozuje nezákonnost postupu žalovaného. Ve vztahu k ostatním tvrzeným nezákonným zásahům městský soud žalobu částečně odmítl pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení o nezákonném zásahu.

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka napadá pouze posouzení městského soudu o opožděnosti žaloby ve vztahu k výběru jejího projektu k auditu. Podle stěžovatelky městský soud nesprávně určil počátek běhu subjektivní lhůty. Podstatné je, kdy se dozvěděla o nezákonnosti zásahu žalovaného, nikoli pouze o samotném zásahu. O nezákonnosti se stěžovatelka dozvěděla až v odpovědi na žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (informační zákon). Z první odpovědi ze dne 18. 5. 2020 seznala informace o způsobu výběru auditovaných projektů a ze druhé odpovědi ze dne 25. 6. 2021 zjistila, že byla jediným subjektem kategorie malý a střední podnik, jehož projekty byly předmětem auditu jak v roce 2019, tak i 2020. Teprve ke dni 25. 6. 2021 se tedy dozvěděla všechny rozhodné skutečnosti, na základě kterých mohla dospět k objektivnímu závěru, že zásah žalovaného byl nezákonný. Stěžovatelka napadené usnesení považuje též za nepřezkoumatelné pro nevypořádání se s jejími námitkami a kvůli nesrozumitelné aplikaci judikatury NSS.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Odkazuje na rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293, publ. pod č. 2386/2011 Sb. NSS, podle kterého je ve vztahu k počátku běhu subjektivní lhůty rozhodující znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu, není pro běh této lhůty rozhodný. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatelka namítá, že je napadené usnesení nepřezkoumatelné, protože městský soud nesrozumitelně aplikoval závěry rozšířeného senátu a neposkytl odůvodnění, proč považuje oznámení o zahájení auditu za rozhodnou okolnost pro posouzení počátku běhu subjektivní lhůty. Podle stěžovatelky se také městský soud nevypořádal s její argumentací odkazující na žádosti podané podle informačního zákona. Napadené usnesení nelze

pokračování

považovat za nepřezkoumatelné. Městský soud judikaturu NSS aplikoval logicky a své závěry srozumitelně odůvodnil. Stejně tak se v odst. 9 napadeného usnesení vypořádal s argumentací stěžovatelky, že subjektivní lhůta začala běžet až obdržením odpovědi na žádost o informace dne 25. 6. 2021.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. NSS se tak může zabývat pouze tím, zda byla žaloba odmítnuta důvodně. Nedochozí tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci.

[9] Spornou otázkou je, jestli stěžovatelka podala žalobu v souladu s § 84 s. ř. s. ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděla o nezákonném zásahu, tedy v rámci tzv. subjektivní lhůty.

[10] Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, odst. 68 (ke stejnému závěru dospěl i druhý rozsudek rozšířeného senátu, na který stěžovatelka odkazuje, ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, publ. pod č. 3686/2018 Sb. NSS, odst. 26), subjektivní lhůta 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 (srov. výše citovaný rozsudek NSS č. j. 5 Aps 5/2010-293). Rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015-160, byl později zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně z důvodu nesprávného posouzení otázky včasnosti zásahové žaloby u trvajících zásahu. NSS však nyní neposuzuje trvalý zásah, proto lze z názorů rozšířeného senátu vycházet. Rozhodnutí rozšířeného senátu je i přes zrušení Ústavním soudem nadále v judikatuře NSS v rozsahu názorů, které nejsou v rozporu s citovaným nálezem, přijímáno (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2021, č. j. 8 As 147/2021-46, odst. 12, závěr následně aprobován usnesením Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2022, sp. zn. III. ÚS 3327/21, odst. 12).

[11] V rozsudku č. j. 5 Aps 5/2010-293, na který správně odkázal žalovaný, NSS stanovil, že vědomost o existenci všech prvků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., resp. o důvodnosti žaloby, nemůže být skutečností podmiňující běh lhůty pro podání žaloby. K posouzení naplnění podmínek důvodnosti zásahové žaloby jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Žalobce může toliko tvrdit, že určitý úkon správního orgánu vykazuje všechny znaky nezákonného zásahu. Závěr o splnění všech podmínek však může učinit pouze příslušný krajský soud a do vydání rozsudku zůstává žalobcův názor o nezákonnosti pouhým tvrzením, i když je o jeho správnosti zcela přesvědčen. Opačný názor by navíc přinášel značné výkladové nesnáze. Jestliže se žalobce o naplnění všech znaků nezákonného zásahu s konečnou platností dozví až na základě rozsudku příslušného soudu, k počátku běhu subjektivní lhůty by mohlo dojít nejdříve až doručením rozhodnutí příslušného krajského soudu, což je absurdní.

[12] Stejný závěr NSS vyjádřil i ve vztahu ke zjištění tvrzené nezákonnosti zásahu teprve z odpovědi na žádost podle informačního zákona. Podle rozsudku ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 As 76/2018-39, odst. 24, není subjektivní přesvědčení žalobce o zákonnosti jednání veřejné správy a jeho právních důvodech z hlediska podání zásahové žaloby a počátku běhu subjektivní lhůty rozhodné. Podstatné je, kdy byl žalobce schopen popsat jednání veřejné správy po skutkové stránce. V odkazovaném případě žalobce spatřoval zásah v tom, že z podnětu českých správních orgánů byl zapsán do databáze Interpolu, kvůli čemuž jej arménská policie zadržela na letišti. Žalobce odvozoval počátek běhu subjektivní lhůty od okamžiku, kdy mu v odpovědi na žádost podle informačního zákona bylo sděleno, že nejsou zjištělé důvody pro takový zápis. Jestliže žalobce spatřoval nezákonný zásah v bezdůvodném zápisu jeho údajů do databáze Interpolu, pro počátek běhu subjektivní lhůty bylo podstatné, kdy se dozvěděl o zápisu, nikoli o jeho bezdůvodnosti.

[13] Jak také uvedl NSS ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 As 147/2021-46, odst. 14, není přípustné, aby se subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby odvíjela od vůle žalobce. NSS odmítl námitku stěžovatelky, která odvozovala počátek běhu subjektivní lhůty od doručení informací, o které požádala 10 měsíců po tvrzeném zásahu. NSS připomněl, že stejně tak si mohla tyto informace vyžádat okamžitě po zjištění zásahu, nebo klidně i 22 měsíců poté. Pokud by se takový názor prosadil jako správný, mohl by si žalobce v podstatě libovolně prodloužit lhůtu k podání žaloby.

[14] S ohledem na výše uvedenou judikaturu NSS souhlasí se závěrem městského soudu o opožděnosti žaloby. Podle stěžovatelky se žalovaný dopustil nezákonného zásahu diskriminačním výběrem stěžovatelky k provedení auditu. Okamžikem, kdy se do sféry stěžovatelky dostaly informace, na jejichž základě mohla seznat, v čem spočívá jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem a že je zaměřeno proti ní, tedy výběr k auditu, bylo doručení oznámení o zahájení auditu.

[15] Tvrzená nezákonnost spočívající v diskriminačním způsobu výběru, kterou stěžovatelka měla zjistit až z informací o běžné četnosti auditů a o způsobu výběru auditovaného vzorku, již představuje právní hodnocení, které pro počátek běhu subjektivní lhůty nepovažují za rozhodné ani stěžovatelkou citované rozsudky rozšířeného senátu. Tyto závěry potvrdil NSS i v nedávném rozsudku ze dne 8. 3. 2023, č. j. 6 As 31/2022-21, odst. 15, podle kterého je právní hodnocení žalovaného zásahu otázkou, kterou se soud zabývá v rámci posouzení důvodnosti žaloby, nikoli její přípustnosti, a od takové okolnosti se proto nemůže odvíjet subjektivní lhůta pro samotné podání žaloby.

[16] Nicméně i kdyby se potvrdil stěžovatelčin právní názor o počátku běhu subjektivní lhůty, z jejího popisu skutkového stavu je zřejmé, že o tvrzené diskriminační povaze výběru k auditu se dozvěděla již 18. 5. 2020, nikoli až 25. 6. 2021, kdy bylo toliko „ze strany žalovaného nepřímě potvrzeno podezření žalobkyně na diskriminační přístup žalovaného“. I za tohoto stavu by její žaloba byla opožděná. Není navíc jasné, proč stěžovatelka vyčkávala téměř celý rok s podáním další žádosti, jestliže už 18. 5. 2020 nabyla podezření o diskriminačním přístupu.

pokračování

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. NSS nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 15. června 2023

Mgr. Eva

předsedkyně

Š
o
n
k
o
v
á

s
e
n
á
t
u