

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Telefónica Czech Republic, a. s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, zastoupená JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 7. 2010, č. j. 62 Af 10/2010 - 253,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 7. 2010, č. j. 62 Af 10/2010 - 253, **se ruší.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný zahájil dne 21. 3. 2001 z vlastního podnětu s právním předchůdcem žalobce, společností Eurotel Praha, spol. s r. o. (dále jen „Eurotel“) správní řízení ve věci možného zneužití dominantního postavení podle § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „předcházející zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Rozhodnutím ze dne 20. 7. 2001, č. j. S 18/01-1300/01-VO I, žalovaný vyslovil, že Eurotel zneužil svého dominantního postavení na trhu mobilních radiotelefonních služeb ve veřejných mobilních telekomunikačních sítích GSM a svého

monopolního postavení na trhu mobilních radiotelefonních služeb ve veřejných mobilních telekomunikačních sítích NMT a že porušil § 9 odst. 3 předcházejícího zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že v období od 8. 1. 2000 do 30. 6. 2001 účtoval zákazníkům za odchozí hovory ze svých veřejných telekomunikačních mobilních sítí GSM a NMT do veřejné telekomunikační mobilní sítě společnosti Český Mobil a. s. vyšší ceny oproti cenám za odchozí hovory do veřejné telekomunikační mobilní sítě společnosti RadioMobil a. s. Žalovaný dále Eurotelu zakázal v uvedeném jednání pokračovat a uložil mu pokutu ve výši 48 000 000 Kč. Eurotel podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, na jehož základě předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 9. 5. 2002, č. j. R 15/2001, změnil první výrok rozhodnutí žalovaného tak, že upřesnil časové období, v němž se měl Eurotel zneužití monopolního a dominantního postavení dopustit, a zrušil druhý výrok rozhodnutí žalovaného, jímž bylo Eurotelu zakázáno v předmětném jednání pokračovat. Třetí výrok rozhodnutí žalovaného o uložení pokuty ve výši 48 000 000 Kč předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže potvrdil.

Eurotel podal proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže žalobu, jež byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. j. 2 A 12/2002-OL – 503, publikovaným pod č. 562/2005 Sb. NSS.

Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu napadl Eurotel ústavní stížností, o níž Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, publikovaným pod č. 110, sv. 46 Sb.ÚS. V odůvodnění nálezu Ústavní soud konstatoval, že žalovaný, jeho předseda i Nejvyšší správní soud nesprávně vyložili ustanovení o subjektivní roční lhůtě pro uložení pokuty podle § 14 odst. 5 předcházejícího zákona o ochraně hospodářské soutěže, což ve svém důsledku znamenalo pro Eurotel ztrátu jistoty, že může být veřejnou mocí sankcionován jen v limitovaném časovém prostoru, který je stanoven právním předpisem. Ústavní soud zároveň vyslovil závěr, že se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou, zda by použití příslušných ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), účinného od 1. 7. 2001, jež vymezují skutkovou podstatu zneužití dominantního postavení v hospodářské soutěži jiným způsobem než předchozí zákon o ochraně hospodářské soutěže, nebylo pro Eurotel výhodnější než dříve účinná právní úprava. Tím podle Ústavního soudu došlo k neoprávněnému zásahu do práva Eurotelu na spravedlivý proces. Z uvedených důvodů Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. j. 2 A 12/2002-OL - 503, rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 5. 2002, č. j. R 15/2001, a rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2001, č. j. S 18/01-1300/01-VO I.

Žalovaný následně pokračoval s žalobcem jako právním nástupcem Eurotelu ve správním řízení sp. zn. S 18/01 o možném zneužití dominantního a monopolního postavení. Návrhům žalobce na zastavení řízení ze dne 10. 1. 2008 a ze dne 25. 2. 2008 žalovaný nevyhověl.

Žalobou podanou dne 25. 11. 2008 u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost správní řízení vedené pod sp. zn. S 18/01 zastavit. Krajský soud usnesením ze dne 16. 6. 2009, č. j. 62 Ca 80/2008 - 133, žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. Žalobce

měl podle krajského soudu vyčkat na konečné rozhodnutí ve věci. Poté by měl k dispozici jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy, neboť se v daném případě mohl bránit proti zásahům žalovaného podáním rozkladu proti konečnému rozhodnutí žalovaného, případně též žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. podanou proti rozhodnutí o rozkladu.

Žalobce napadl uvedené usnesení krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 Aps 6/2009 - 202, dostupným na www.nssoud.cz, zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud přitom vytkl krajskému soudu, že si neučinil jasno, co je předmětem řízení o žalobě proti tvrzenému nezákonnému zásahu. Petitem žaloby se žalobce domáhal toho, aby žalovanému byla uložena povinnost zastavit správní řízení vedené s ním pod sp. zn. S 18/01, nicméně z obsahu žaloby vyplývá, že se cítil omezen již jednotlivými úkony, jež žalovaný v rámci správního řízení činil. Pokud by předmětem řízení měla být ochrana žalobce před úkony žalovaného ve správním řízení, jež pojmově mohly být nezákonným zásahem, nebylo by možno žalobu odmítnout podle § 85 s. ř. s. pro nepřípustnost z důvodu existence jiných prostředků ochrany nebo nápravy, neboť případný rozklad proti konečnému rozhodnutí žalovaného ve věci samé ani případná žaloba proti rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí žalovaného by nemohly žalobci poskytnout účinnou ochranu proti zásahu do jeho svobodné sféry, k níž dochází v souvislosti s donucujícími úkony žalovaného. Krajský soud měl proto vyzvat žalobce k odstranění rozporu mezi obsahem žaloby a jejím petitem. Neučinil-li tak, zatížil řízení vadou, jež mohla mít zásadní vliv na zákonnost napadeného usnesení o odmítnutí žaloby.

Krajský soud po vrácení věci k dalšímu řízení vyzval žalobce přípisem ze dne 8. 3. 2010, č. j. 62 Af 10/2010 – 216, aby odstranil rozpor mezi petitem a obsahem žaloby a upřesnil petit ve vztahu ke konkrétním úkonům žalovaného zmíněným v žalobě.

Žalobce ve svém podání ze dne 24. 3. 2010 změnil petit žaloby tak, že navrhl, aby krajský soud rozsudkem uložil žalovanému povinnost zdržet se v rámci řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. 18/01 se žalobcem jakýchkoliv úkonů donucující povahy, na základě kterých by byl žalobce povinen něco konat, něco strpět či se něčeho zdržet.

Rozsudkem ze dne 22. 7. 2010, č. j. 62 Af 10/2010 – 253, krajský soud žalobu zamítl. Ve svých úvahách vyšel z toho, že žalobce spatřoval nezákonný zásah jednak ve vedení správního řízení a dále též v jednotlivých úkonech, které jsou v řízení vůči němu uskutečňovány. Jednalo se konkrétně o výzvy ze dne 11. 12. 2007, č. j. S 18/01-23296/2007/830 a ze dne 14. 2. 2008, č. j. S 18/01-03856/2008/830, v nichž byla žalobci uložena povinnost poskytnout žalovanému blíže specifikované podklady a informace a přípis ze dne 7. 11. 2008, kterým byl vyrozuměn o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Pokud jde o možnost domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ukončení správního řízení, poukázal krajský soud na předchozí zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci a rozsudek ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 - 256, dostupný na www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že samotné vedení správního řízení pojmově nemůže být nezákonným zásahem a nelze se proto domáhat přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Pokud jde o jednotlivé úkony, které byly ve správním řízení vůči žalobci uskutečňovány, konstatoval krajský soud, že mohou být nezákonným zásahem, pokud se jedná o úkony, které mají donucující povahu. Za takový úkon nelze považovat vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení, o němž žalobce tvrdil, že jej také zasáhlo v jeho právech, neboť se jedná o úkon, kterým se žalobci pouze umožňuje výkon jeho procesních práv.

Pokud jde o přípisy ze dne 11. 12. 2007, č. j. S 18/01-23296/2007/830, a ze dne 14. 2. 2008, č. j. S 18/01-03856/2007/830, v nichž byla žalobci uložena povinnost poskytnout žalovanému určité podklady a informace, konstatoval krajský soud, že uložením těchto povinností mohlo dojít k nezákonnému zásahu vůči žalobci. Žaloba však byla podána až po uplynutí subjektivní dvouměsíční lhůty podle § 84 odst. 1 věty první s. ř. s. Podle krajského soudu k úkonům označeným žalobcem jako nezákonné zásahy došlo dnem doručení předmětných výzev, neboť právě tímto dnem se žalobce dozvěděl o tom, že po něm žalovaný požaduje poskytnutí určitých podkladů a informací. Počátek subjektivní lhůty je tak třeba počítat ode dne doručení těchto výzev. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, který právně kvalifikoval, že nikoliv vedení správního řízení, ale donucující úkony v rámci něj činěné mohou být nezákonnými zásahy, nemohl mít na vědomost žalobce o existenci nezákonného zásahu žádný vliv. Krajský soud konstatoval, že v daném případě uplynula dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby nejpozději dne 13. 2. 2008, pokud jde o výzvu ze dne 11. 12. 2007, a dne 25. 4. 2008, pokud jde o výzvu ze dne 14. 2. 2008. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žalobu až dne 25. 11. 2008, dospěl krajský soud k závěru, že žaloba byla podána opožděně.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v prvé řadě namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku včasnosti podání žaloby. Podle jeho názoru je třeba § 84 odst. 1 s. ř. s. vykládat tak, že dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby počíná běžet okamžikem, kdy se žalobce dozví o naplnění všech prvků, kterými je definován nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Každý žalobce si musí být vědom kumulativního naplnění všech těchto prvků, aby mohlo být konstatováno, že se o nezákonném zásahu dozvěděl. V daném případě se stěžovatel až z rozsudku Nejvyššího správního soudu dozvěděl, že nezákonným zásahem nemůže být vedení správního řízení, ale pouze ty úkony žalovaného, které mají donucující povahu. Lhůta pro podání žaloby tak podle jeho názoru začala běžet až dne 22. 2. 2010, kdy mu byl uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu doručen.

Krajský soud se podle stěžovatele nevypořádal s jeho argumentací odkazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2005, č.j. 5 Afs 43/2004 – 69, dostupný na www.nssoud.cz. V návaznosti na tento rozsudek stěžovatel argumentoval, že lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nemohla uplynout dříve, než bylo

zjevné, že žalovaný nehodlá vyhovět jeho návrhům na zastavení správního řízení. Záměr nevyhovět tomuto návrhu stěžovatele přitom vyplynul až z výzvy žalovaného ze dne 7. 11. 2008, kterou byl vyzván k účasti na seznámení se s podklady rozhodnutí žalovaného ve věci. Tím, že se krajský soud s touto argumentací stěžovatele nevypořádal, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Stěžovatel dále uvedl, že je nadále toho názoru, že v daném případě je třeba považovat za nezákonný zásah samotné vedení správního řízení sp. zn. S 18/01. V této souvislosti zopakoval argumentaci, kterou uvedl již ve svých dřívějších podáních. V daném případě nejsou podle jeho názoru naplněny podmínky zákonnosti správního řízení, neboť je vedeno se subjektem, který se v něm projednávaného správního deliktu prokazatelně nedopustil, navíc v situaci, kdy již nelze za jeho spáchání uložit žádnou sankci. Jediným rozhodnutím, kterým lze správní řízení zákonným způsobem ukončit, je rozhodnutí o zastavení řízení. Požadavek, aby se stěžovatel bránil vůči každému jednotlivému úkonu žalovaného ve správním řízení, nenaplňuje požadavek účinné ochrany před libovůlí žalovaného. Vedení správního řízení sp. zn. S 18/01 zasahuje do právní, finanční i osobní sféry stěžovatele, a je proto nutné, aby měl zákonnou možnost bránit se proti tomuto zásahu. Vzhledem k tomu, že se krajský soud nevyjádřil ani k této předestřené argumentaci, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud správně posoudil otázku včasnosti podání žaloby. Pokud jde o polemiku stěžovatele týkající se možnosti domáhat se žalobou ochrany před vedením předmětného správního řízení, konstatoval žalovaný s poukazem na judikaturu krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, že podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nelze úplně zamezit vedení správního řízení. Žalovaný je toho názoru, že i když nemůže v daném případě uložit peněžitý trest, stále je oprávněn rozhodnout o vině a případně též protisoutěžní jednání svým rozhodnutím zakázat. Z uvedených důvodů žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval stížními námitkami týkajícími se tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

Stěžovatel vytkl krajskému soudu, že se nevypořádal s jeho žalobní argumentací, podle níž lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nemohla v daném případě uplynout dříve než 7. 11. 2008, kdy se stěžovatel dozvěděl o tom, že žalovaný nehodlá vyhovět návrhům stěžovatele na zastavení správního řízení. V této souvislosti nicméně poukazuje Nejvyšší správní soud na to, že stěžovatel na jednu stranu uvedl, že subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání žaloby nemohla v daném případě uplynout dříve než dne 7. 11. 2008, kdy se údajně dozvěděl o záměru žalovaného pokračovat ve správním řízení, zároveň ovšem po zrušení předchozího usnesení krajského soudu v této věci tvrdil, že za okamžik počátku plynutí lhůty pro podání žaloby je třeba považovat den 22. 2. 2010, kdy byl stěžovateli doručen zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010.

Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal s tvrzením stěžovatele, podle něhož počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby nastal až doručením shora uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Tento názor stěžovatele shledal krajský soud nesprávným. Dále konstatoval, že běh subjektivní lhůty pro podání žaloby podle § 82 s. ř. s. je třeba počítat ode dne doručení předmětných výzev stěžovateli. Na základě pokladů obsažených ve spise, z nichž krajský soud zjistil, že k doručení první výzvy došlo dne 13. 12. 2007, zatímco druhá výzva byla stěžovateli doručena nejpozději dne 25. 2. 2008, pak krajský soud dospěl k závěru o opožděnosti žaloby podané dne 25. 11. 2008.

V daném případě považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující skutečnost, že krajský soud zaujal k otázce včasnosti žaloby jednoznačný názor, přičemž uvedl skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, jasným a srozumitelným způsobem popsal úvahy, kterými se při posouzení počátku běhu lhůty pro podání žaloby řídil, a také řádně vysvětlil důvody, které jej vedly ke konečnému závěru o tom, že žaloba byla podána opožděně. Byť se krajský soud výslovně nevyjádřil k předestřené argumentaci stěžovatele, je zřejmé, že ji nemohl považovat za správnou, neboť vyslovil závěry, které názor stěžovatele vylučují. Navíc platí, že včasnost podané žaloby, která je jednou z podmínek řízení, posuzuje krajský soud bez návrhu a na základě vlastních zjištění. Jeho povinností je přitom řádně odůvodnit případný závěr o opožděnosti žaloby, což v daném případě krajský soud učinil. Nejvyšší správní soud proto shledal předmětnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nedůvodnou. Nad rámec nutného odůvodnění lze jen dodat, že podněty stěžovatele k zastavení správního řízení v daném případě nepředstavovaly procesní prostředek ochrany či nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, podání těchto podnětů tedy nemohlo mít žádný vliv na běh lhůt pro žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací, podle níž je třeba považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. i samotné vedení správního řízení. Stěžovatel uvedenou stížní námitku formuloval jako námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, ve své podstatě se však jedná o polemiku s názorem Nejvyššího správního soudu, jenž v rozsudku ze dne 29. 1. 2010, č.j. 5 Aps 6/2009 - 202, kterým zrušil předchozí usnesení krajského soudu v této věci, vyslovil s odkazem na svou zmiňovanou prejudikaturu (rozsudek ze dne 17. 4. 2009,

č.j. 8 Aps 6/2007 - 256) závěr, že nezákonný zásah nelze spatřovat ve vedení správního řízení žalovaným. Tímto právním názorem byl krajský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Za situace, kdy nebyly splněny podmínky pro to, aby se krajský soud odchýlil od právního názoru Nejvyššího správního soudu, zcela postačilo, aby při posouzení předmětné otázky pouze převzal závěry Nejvyššího správního soudu, jenž se již s touto otázkou závazným způsobem vypořádal. Napadený rozsudek krajského soudu z tohoto důvodu nelze považovat za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud proto shledal uvedenou stížní námitku nedůvodnou. Případná stížní námitka směřující přímo proti uvedenému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřenému v jeho předchozím rozsudku v dané věci by byla podle § 104 odst. 3. písm. a) s. ř. s. nepřípustná.

Za důvod k odchýlení se od uvedeného právního názoru Nejvyššího správního soudu nelze považovat ani změnu judikatury týkající se povahy nezákonného zásahu správního orgánu, k níž došlo vydáním usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaným pod č. 2206/2011 Sb.NSS. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se tímto usnesením odklonil od předchozí judikatury zastávající názor, že nezákonným zásahem mohou být pouze aktivní úkony správního orgánu, které mají vůči jednotlivci donucující povahu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz). Rozšířený senát v této souvislosti vyslovil názor, že „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“. Žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu se tak lze domáhat ochrany proti aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností, nelze-li se ochrany soudu domoci žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) nebo žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Uvedená změna dosavadní judikatury však nemá na posouzení věci v daném případě žádný vliv. Rozšíření okruhu aktů či úkonů veřejné správy, proti nimž lze brojit žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu, se totiž v podstatě vztahuje pouze na akty či úkony, které jsou svou povahou konečné. Rozšířený senát výslovně uvedl, že prostřednictvím zásahové žaloby nemůže být poskytnuta ochrana před „*procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení*“. Nezákonnost, jíž se dopustí správní orgán při vedení řízení, nejde-li o procesní úkony donucující povahy, které přímo zasahují do autonomní sféry jednotlivce, tedy může být nanejvýš vadou řízení, kterou lze namítat v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí o věci samé. Lze proto shrnout, že ani citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu neposkytuje stěžovatelovi možnost domáhat se ochrany před pouhým vedením správního řízení prostřednictvím žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s.

Svojí klíčovou stížní námitkou stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu o opožděnosti podané žaloby. Podle jeho názoru je třeba § 84 odst. 1 s. ř. s. vykládat v tom smyslu, že běh subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem začal až okamžikem, kdy se stěžovatel dozvěděl o kumulativním naplnění všech znaků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. S tímto názorem stěžovatele však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Z citovaného ustanovení vyplývá, že subjektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publikované pod č. 735/2006 Sb.NSS). Je proto třeba zodpovědět otázku, které okolnosti vztahující se k určitému úkonu správního orgánu musí být žalobci známy, aby došlo k počátku běhu této subjektivní lhůty pro podání žaloby.

Stěžovatel svoji námitku opírá o judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se posuzování důvodnosti žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je kumulativní naplnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 – 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb.NSS).

Naplnění shora uvedených podmínek je otázkou důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, k jejímuž posouzení jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Žalobce může toliko tvrdit, že určitý úkon správního orgánu vykazuje všechny znaky nezákonného zásahu. Závěr o splnění všech uvedených podmínek však může učinit pouze příslušný krajský soud, jenž v takovém případě rozsudkem přizná žalobci ochranu podle § 82 s. ř. s. Do vydání rozsudku příslušného krajského soudu zůstává názor žalobce o tom, že byl dotčen nezákonným zásahem správního orgánu, pouhým tvrzením, byť by byl o správnosti svého tvrzení subjektivně zcela přesvědčen. Vědomost žalobce o existenci všech prvků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., resp. o důvodnosti žaloby, proto nemůže být skutečností podmiňující běh lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Názor zastávaný stěžovatelem, pokud by měl být akceptován, by navíc vyvolával značné výkladové nesnáze. O tom, zda jsou naplněny veškeré znaky nezákonného zásahu, se totiž žalobce s konečnou platností „dozví“ až na základě rozsudku příslušného soudu. Bez ohledu na možnost podání mimořádných opravných prostředků (např. kasační stížnosti) by tak k počátku běhu lhůty pro podání žaloby mohlo dojít nejdříve doručením rozhodnutí příslušného krajského soudu, případně později, pokud by byl názor krajského soudu modifikován názorem Nejvyššího správního soudu. Tento důsledek lze demonstrovat i na nyní posuzovaném případě, kdy stěžovatel podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného dne 25. 11. 2008, přičemž tvrdil, že subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby začala plynout až dne 22. 2. 2010. Ještě absurdnější by byly následky v případě, pokud by příslušný krajský soud dospěl při posouzení důvodnosti

žaloby k názoru, že nedošlo k naplnění některého ze znaků nezákonného zásahu, a řízení by v důsledku toho vyústilo v zamítnutí žaloby. Za takových okolností by k počátku běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nikdy nemohlo dojít. Uvedený výklad tedy nemůže obstát, neboť vede k závěrům, které jsou neslučitelné se systematikou soudního řádu správního i s účelem § 84 odst. 1 s. ř. s., jímž je zajištění právní jistoty dotčených osob.

Z hlediska systematiky soudního řádu správního lze též poukázat na § 72 odst. 1 s. ř. s., který obdobně stanoví lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. I v tomto případě vlastně počíná běh dvouměsíční lhůty pro podání žaloby okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu správního orgánu, tzn. o vydání správního rozhodnutí, byť se tak navíc musí stát kvalifikovaným způsobem, tj. jeho řádným doručením žalobci. Počátkem běhu lhůty je tedy den, kdy bylo žalobci správní rozhodnutí oznámeno, resp. doručeno. Přitom názor žalobce na zákonnost správního rozhodnutí ani na to, zda napadený akt naplňuje znaky rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemá na běh této lhůty žádný vliv. I z tohoto srovnání je zřejmé, že jinak tomu nemůže být ani v případě běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat v tom smyslu, že počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozhodující je přitom 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 definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.

V nyní posuzovaném případě byl stěžovatel přípisem ze dne 11. 12. 2007 vyzván k tomu, aby předložil žalovanému blíže specifikované informace a podklady týkající se možného zneužití dominantního postavení a aby zaslal tyto informace žalovanému ve lhůtě do 20. 12. 2007. Z kopie uvedené výzvy předložené stěžovatelem, která je součástí spisu, plyne, že byla právnímu zástupci stěžovatele doručena dne 13. 12. 2007. Nejpozději doručením této výzvy se tedy stěžovatel poprvé dozvěděl o tom, že byl vůči němu v rámci správního řízení vedeného žalovaným učiněn úkon, kterým mu byla uložena povinnost předložit žalovanému určité informace a podklady. Dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. tak začala stěžovateli plynout dnem doručení této výzvy a skončila dne 13. 2. 2008.

Nejvyšší správní soud se z těchto důvodů ztotožnil s názorem krajského soudu o opožděnosti žaloby, neboť ji stěžovatel podal až dne 25. 11. 2008. Nejvyšší správní soud tedy shledal předmětnou stížní námitku nedůvodnou.

Nad rámec uplatněných stížních námitek Nejvyšší správní soud zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Jak již bylo shora uvedeno, stěžovatel v daném případě podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného až po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud měl tedy správně žalobu usnesením odmítnout, a to nikoliv pro její nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak učinil ve svém prvním rozhodnutí, ale pro její opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Namísto toho krajský soud postupoval podle § 87 odst. 3 s. ř. s. a žalobu zamítl jako nedůvodnou. Napadené rozhodnutí krajského soudu je z tohoto důvodu zmatečné, neboť krajský soud o žalobě rozhodl věcně, ačkoliv k tomu chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud přihlédl k uvedené zmatečnostní vadě z úřední povinnosti a rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že důvody pro odmítnutí žaloby byly dány již v řízení před krajským soudem, postupoval Nejvyšší správní soud dále podle § 110 odst. 1 věty první části za středníkem s. ř. s. a žalobu zároveň odmítl.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud ještě dodává, že žalobu bylo třeba odmítnout pro opožděnost jako celek. Stěžovatel sice v žalobě ze dne 25. 11. 2008 uvedl žalobní petit, podle něhož se domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost zastavit předmětné správní řízení, nicméně v podání ze dne 24. 3. 2010 změnil petit žaloby tak, že navrhl, aby krajský soud rozsudkem uložil žalovanému povinnost zdržet se v rámci řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. 18/01 jakýchkoliv úkonů donucující povahy, na základě kterých by byl stěžovatel povinen něco konat, něco strpět či se něčeho zdržet. Z obsahu tohoto podání je zřejmé, že stěžovatel mínil tímto novým petitem zcela nahradit původní petit. Nejednalo se tedy o doplnění žaloby o nový petit stojící vedle dosavadního, jak tuto změnu nesprávně vyhodnotil krajský soud. Důvod odmítnutí pro opožděnost se proto vztahuje na celou žalobu. Navíc za opožděnou by bylo třeba považovat žalobu i v případě, že by se stěžovatel podle původního žalobního petitu uvedeného v žalobě ze dne 25. 11. 2008 nadále domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost zastavit předmětné správní řízení. I v tomto případě by totiž platilo, že se stěžovatel dozvěděl o pokračování správního řízení nejpozději doručením výzvy ze dne 11. 12. 2007, což znamená, že k uplynutí lhůty pro podání žaloby by došlo i v tomto případě dne 13. 2. 2008.

Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 větou druhou s. ř. s. rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta (§ 60 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. června 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu